

hund 1975

Carsten Dahlman
Ingemar Gärdborn

Utvecklingsproblem i Bygg-Sverige

En samhällsorganisatorisk
studie av
bostadsbyggnadssystemet

Carsten Dahlman
Ingemar Gärdborn

Utvecklingsproblem i Bygg-Sverige

En samhällsorganisatorisk
studie av
bostadsbyggnadssystemet



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552415_0012

SIAR-S-68

© SIAR Dokumentation AB

Omslag: Eva Åhrell

Produktion: SIAR Dokumentation AB

Tryck: Stål&Accidenstryck ab, Stockholm 1975

ISBN 91-7354-005-6



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

TACK	1
INLEDNING - SYFTE OCH UPPLÄGGNING	3
Det problematiska Bygg-Sverige	3
Det "friska" Bygg-Sverige	5
Bygg-Sverige: Not om avgränsning	7
Problemorienteringen	8
Rapportens syfte	11
Rapportens uppläggning	11
KAPITEL I TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	14
En metateoretisk utgångspunkt	14
Datamaterialet	14
Genomförande av intervjuer	16
Bearbetning av data.	17
Behandling av grundmaterialet 17	
Presentation av data	20
Systemutgångspunkten - Val av delsystemstudier, avgränsningsproblem och aspektbyte	21
Val av delsystem och avgränsningsproblem	22
Att hantera komplexiteten 23 - Två typer av avgränsningsproblem 26 - En uppsättning restriktioner har varit vägledande vid avgränsningarna 28	
Nya mönster och strukturer i systemet.	29
Systemspråk.	31
Några drag i vår inlärningsprocess	33
Not.	39

KAPITEL II	DYNAMISK SYSTEMANALYS AV UTVECKLINGEN	
	I BYGG-SVERIGE	40
Bakgrund		40
Disposition		43
Not om källmaterial		46
	Bostadssociala utredningen 46 - Lars Gustafson: HSB under femtio år 48	
KAPITEL III	NÅGRA TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER	52
Paradigmanalogin		52
	Paradigm är något som kan fungera när det inte finns någon teori 54 - Paradigm är ett grovt instrument för att lösa ett "olösligt" problem 54 - Paradigm från ett dynamiskt perspektiv 55 - Paradigmbyte: Förändring av mål och systemavgräns- ning 55	
Den ekologiska analogin.		57
Samhället som ett socialt system		60
	Sociala system består av tre olika aspekter 60 - Dynamisk konservatism 61 - Två olika perspektiv på samhällsförändringar 65	
Dynamisk utveckling		68
Maktfördelning och utvecklingsförmåga		69
KAPITEL IV	HISTORISK BAKGRUND TILL DEN SOCIALA BOSTADS- POLITIKENS FRAMVÄXT ENLIGT DEN BOSTADSSOCI- ALA UTREDNINGEN	71
Bristfälligt finansieringssystem strategisk faktor bakom sekelskiftets bostadsproblem		71
Bostadspolitiska initiativ under första världskrigets bostadskris fullföljes inte.		74
Låg bostadspolitisk aktivitet: krispolitiken avvecklas .		75
Arbetslöshetskrisen utlöser nya bostadspolitiska ini- tiativ		76
Andra världskriget: Ny bostadsbyggnadskris möts med utvidgat kreditstöd		78
Krisen förvärras: stödprogrammet byggs ut		79
90 % av bostadsbyggandet statligt finansierat		80

Krispolitiken grunden för efterkrigstidens bostadspolitik	83
Noter	85
KAPITEL V FRAMVÄXTEN AV DEN SOCIALA BOSTADSPOLITIKEN . .	86
Inledning	86
Några punktinsatser för bättre förhållanden på bostadsmarknaden	86
Några steg mot en bostadspolitisk helhetssyn	87
Återgång till förkrigsförhållanden.	88
Spontana reaktioner mot missförhållandena på bostadsmarknaden	88
Hyresgäströrelsen 89 - Byggnadsgillen 90	
Den socialdemokratiska samhällssynen ledande bakom 1920-talets bostadssociala nytänkande	90
HSB vägröjare och exempel för den sociala bostadspolitiken	92
HSB kommer till: fackföreningsrörelsen fadder och hyresgäströrelsen gudmor 92 - Ett helt nytt sätt att se på boendet 94 - Snabb utveckling under de första åren 96 - En god politisk förankring 96 - Hyresgäströrelsen och fackföreningsrörelsen: infrastruktur för HSB:s utbredning 96 - Riksförbundet får snabbt en stark ställning 97 - Stockholmsföreningen mönsterbildande 97 - Snabb industriell och kommersiell tillväxt 98 - Välfunnen lösning på finansierings- och låneproblemen 98 - Idérik och handlingskraftig ledare 98	
1920-talets HSB eller historien om hur en god utvecklingscirkel skapades	99
HSB:s utveckling under 1920-talet - exempel på hur en ny "paradigm" utvecklas	102
HSB grundades efter flera mindre framgångsrika försök 103 - HSB skulle visa att en social bostadsmarknad fungerar 103 - HSB lyckades bygga goda bostäder till låga kostnader 104 - HSB representerade en ny organisationsform 104 - HSB införde bl a nya bedömningsgrunder och kalkylmetoder för värderingar av bostäder 104 - HSB utvecklade nya tekniska utrustningar för bostäder 104 - HSB utvecklade och införde sociala innovationer 104	
HSB-paradigmen utvecklades successivt	105

Den sociala bostadspolitiken tar form.	106
Inledning 106 - Den bostadssociala utredningen tar ledningen 106 - En bostadspolitisk experiment- period 107 - HSB tillhandahåller teknologin för bostadsreformernas genomförande under 1930-talet 110 - Initiativet i bostadspolitikens utveckling går successivt över till statliga organ 113	
KAPITEL VI BOSTADSBYGGNADSKRISEN: DEN SOCIALA BOSTADS- POLITIKENS GENOMBROT.	114
1930-talets bostadspolitiska paradig	114
Krisen skapade förutsättningar för fundamentala förändringar i bostadsförsörjningssystemet 116 - Bostadssociala utredningens arbete på 1930-talet hade givit en god bostadspolitisk handlingsbered- skap 117 - Krissituationens krav på snabba och radikala ingripanden nödvändiggjorde ett starkt centralt bostadspolitiskt organ 117	
Krisåtgärderna innebar en dynamisk anpassning av den svenska bostadspolitiken	119
Not om social struktur	122
Den sociala strukturen i ett samhällssystem beror av den organisatoriska formen 122 - Organisationen som ett tekniskt instrument 122 - Organisationen som ett naturligt samhälle 123 - Den sociala struk- turen förkroppsligar en teori 123 - Den sociala strukturens utformning beror av systemets teori och teknologi 124	
Den bostadspolitiska organisationen: centrum-utformar- periferin-verkställer	125
Central organ	126
Lokala organ	127
Allmännyttiga bostadsföretag: svar på ett bostadspoli- tiskt problemkomplex	127
Utveckling av teknologi för att hantera en hotande bostadsbyggnadskris 128 - Utveckling av teknologin för att stimulera ett ökat kommunalt engagemang i bostadsförsörjningen 129 - Lösning på ett kompli- cerat problemmönster 130	

HSB:s bostadspolitiska roll beskärs	131
Bostadssociala utredningen: det kooperativa boendet fick för stor omfattning under kriget 132 - HSB missgynnat i låneavseende relativt allmännyttiga företag 133 - Kommunala bostadsföretag blir HSB:s konkurrenter 134 - Efterkrigstidens bostadspolitik medför att HSB:s roll beskärs 134	
Paradigmen för efterkrigstidens bostadspolitik	135
Utbyggnad och bevarande av krigstidens bostadspolitik utgör den stabila grunden för 1950- och 1960-talens bostadspolitik 135 - Bostadspolitiken är ett svar på bostadssociala, arbetsmarknadspolitiska och befolkningspolitiska problem 135 - Möjligheterna att upprätthålla ett stabilt bostadsbyggnade ett nyckelproblem under efterkrigstiden 135 - Bostadspolitiken består av tre olika aspekter som hänger samman och utgör spegelbilder av varandra 136 - Teknologin består av kontrollsystem som stödjer och förstärker varandra 138 - Teorin för kroppsligas i teknologin och utgör det teknologiska systemets motivering 139 - Den sociala strukturen består av den bostadspolitiska organisationen och de allmännyttiga bostadsföretagen 141	
Sammanfattning av den sociala bostadspolitikens framväxt.	142
Födelse 142 - Design 143 - Genombrott 143 - Fastgjutning 144	
Not	147
KAPITEL VII BYGG-SVERIGE FRÅN ETT "EKOLOGISKT" PERSPEKTIV	148
Inledning	148
De organisatoriska komponenterna i Bygg-Sverige	149
Komponenten som svar på ett problem i miljön	151
Komponenten som samhälle	152
Komponenterna ingår i olika nätverk och system av organisationer	153
Branscher	157
Sociala nätverk sätts inte på plats orubbad - de utvecklas	159
Exempel: Den svenska byggkonsultbranschen 160	

Bygg-Sveriges omvandling	162
Från ett öppet flexibelt system till ett slutet system 162 - Utvecklingsprocesser 163	
KAPITEL VIII FRAMVÄXTEN AV AKTUELLA BOSTADSPOLITISKA PROBLEM	166
Inledning	166
Stratifieringsprocesser	166
Bakgrund 166 - Yrkeskategorier 167 - Material 168 - Betong som "bas" för institutioner i Bygg-Sverige 169 - Roll i Byggprocessen 172 - Utvecklingen inom byggnadsentreprenörindustrin som exempel på strati- fieringsprocesser 173 - Fyra olika, men sammanhången- de processer 175	
Politiseringen	178
Bakgrund 178 - Viktigt att vara representerad i politiska organ 179 - Exempel: Göteborgs stad 179 - Politiska kopplingar på riksplanet 181 - "Mot- organisationer" som spegelbilder av den bostads- politiska apparaten 181	
Medel blir mål	182
Exempel 1: God Bostad 182 - Några drag i proces- sen 183 - Exempel 2: Miljonprogrammet 185	
Den byråkratiska styrningens onda cirkel	188
Avskärningsprocessen	191
Maktlåsningsprocessen	193
Avprofessionaliseringen	198
"Red-tape"-processer	201
Framväxten av det byråkratiska maktsystemet	202
Några drag i processen 206	
Det bostadspolitiska systemets problemsyndrom	207
Noter	210
KAPITEL IX STRATEGIER FÖR ATT ÅSTADKOMMA GODA UTVECK- LINGSCIRKLAR I BYGG-SVERIGE	212
Handlingsstrategier i dynamiska situationer	213
Exempel på en positiv utvecklingscirkel	214
Dynamisk konservatism: hinder mot förändring	216

Två olika förändringsstrategier	218
Avslutande synpunkter	221
Not	223
KAPITEL X OM STYRNING I BYGG-SVERIGE	224
Inledning	224
Kapiteluppbyggnad	226
1. Grunddragen i styrsystemens utformning	226
Den sekvensiella synen - Olika beroendeförhållanden be- handlas lika.	226
Föreställningen om serieberoende ger problem på kort och lång sikt 228 - Konkurrensnormerna för- utsätter seriekopplade beroenden 230 - Organisa- tionen av styrningen ger styrproblem 232 - Arti- ficiella avgränsningar ger "överbältringsproblem" 232	
Styrsystem anpassade till en stabil miljö	233
Utveckling hindras eller blir svår att hantera 233 - Föreställningar om stabilitet i förändringarna inbyggda i styrsystemet 234	
Central detaljstyrning genom regler	236
Komplexiteten i styrsystemen ökar	237
Styrsystemen är inte situationsanpassade	239
2. Några grunddrag i problemstrukturen	241
Problemen i Bygg-Sverige uppvisar många gånger en stor variationsrikedom	241
Problemen hänger samman	243
Problemsituationen och miljön är föränderlig	245
Problemsymtom och grundläggande problem	249
Problemen måste hänföras till "apparaten" Bygg-Sverige snarare än till yttre faktorer.	250
3. En not om styrningsteori	251
Lagen om nödvändig variationsrikedom 251 - Själv- reglerande mekanismer - Förstärkning av styrkapa- citeten 252 - Styrning och "nivåstyrning" 254 - Positiv och negativ feedback 257	
4. Styrsystemens bristande överensstämmelse med problem- strukturen ger styrproblem	259
Inledning	259

Problemlösningsförmågan reduceras	261
Fyra typer av styrproblem kan identifieras	263
Återställ helhetssyn för undvikande av snedstyrning 264 - Mera nyanserat språk måste utvecklas 265 - Styrning som "nätverksutveckling" 267 - Styrteknologi för stöd av "självregleringen" 269	
5. Bristande överensstämmelse mellan styrsystem ger misslyckad styrning	271
Inledning	271
Några konkreta exempel	271
Strukturförändringar ger missanpassning 271 - Hopkoppling av styrsystem ger icke önskade effekter 272 - Förstärkningseffekter ger problem 273 - System för kostnadsreducering kan bli system för kostnadsökning 274 - Styrsystem stör varandras funktion 274	
Varför stör styrsystemen varandra?	275
6. Tre olika kategorier av misslyckad styrning	281
KAPITEL XI SYSTEM AV ORGANISATIONER	285
Inledning	285
Förändringar i system av organisationer 285 - Nätverk och affärssystem 286 - Om centrums uppgifter 287 - Esoteriska boxar 289 - Hur skall man skapa ett metasystem? 290 - Multiorganisation 290 - Hur skall man hantera multiorganisationer? 291 - Om "strategiska styrfunktioner" i system av organisationer (Friend & Jessop, 1969) 293 - Multiorganisationsfallet 295 - Mål-medelsynen ifrågasatt 297 - Om "nätverksorganisation" 299 - Sambandet mellan "social structure and organisation" 301	
KAPITEL XII MANAGEMENTPROBLEM I MULTIORGANISATIONEN BYGG-SVERIGE	303
1. Bakgrund och disposition	303
2. Systemet av organisationer	305
Problem avbildar och förstärker varandra på olika nivåer.	309
Departements- och verksnivå 309 - Departements- och verksnivå före 1974 309 - Departements- och verksnivå i dagssituationen 313 - Byggprocessen 314 - Kommunen 319 - Arbetsplatsen och yrkeskategorier 322	

"Gränsupplösningssprocesser" ger integrationsproblem . . .	326
Systemavgränsningen avgör typen av kunskapsutveckling . .	327
En "organisatorisk infrastruktur" måste utvecklas	328
Om organisationsstruktur och inläring	328
Sammanfattning - splittringen avspeglas på alla nivåer i systemet.	331
Multiorganisatoriska processer i Bygg-Sverige	333
3. Förändringar i multiorganisationen Bygg-Sverige . . .	338
Inbyggda trögheter till förändring.	339
Bygg-Sverige som ett strukturbevarande system	341
"Tvärgående" och "funktionella" förändringar.	343
Delar av byggnadsnämndernas verksamhet har byrå-	
kratiserats och avbildar bristfälligt problemstruk-	
turen 349	
Varför förändringar är funktionella i multiorganisationen	
Bygg-Sverige - Sammanfattning	352
4. Den institutionella regleringen - metanivåbegreppet. .	353
Inledning	353
Not om "överordnad styrning"	354
Om metanivå i Bygg-Sverige	357
Metanivåns roll	366
Tvärproblem, totaleffektivitet och omorganisations-	
problem 372	
Krav på metanivån	376
Faran med byråkratiska metasystem	379
Noter	381
KAPITEL XIII BRISTANDE INLÄRNINGSFÖRMÅGA - EFTERSLÄPANDE	
STYRSYSTEM OCH INSTITUTIONER	383
Inledning	383
Historiska problem och kriser	384
Styrinstrument, institutioner och kunskaper - en avbild-	
ning av historiska problem och kriser	386
Eftersläpande institutioner och styrsystem	390
Organisationen av makt och kunskapsutveckling hindrar	
anpassning	400

Två olika problemlösnings- eller planeringssituationer. .	404
Fall A - Mål och teknologi kända - Strukturför- fining 406 - Fall D - Mål och teknologi ej kända eller osäkra - Strukturutveckling 409 - Den an- vända "utvecklingsteknologin" - grunden till dagens utvecklingsproblem 413	
Sammanfattning.	415
KAPITEL XIV INGREPP FÖR ATT STÖDJA LÖSANDET AV UTVECK- LINGSPROBLEMEN	416
Motstridande uppfattningar i de bostadspolitiska utred- ningarnas spår.	416
Utgångspunkterna för omorganisationsutredningen - några drag i den organisationsteoretiska grundsynen	419
Misfit mellan mål, ambitioner och den tillgängliga teknologin för utveckling	423
Några hypoteser som är vägledande vid utvecklingen av metaåtgärder.	425
Metaledningens åtgärdsarsenal	427
Styrteknologi 427 - Maktstrukturen 431 - Kunskapsutvecklingsteknologin 434	
Bilaga 1 METODOLOGISKA UTGÅNGSPUNKTER	439
SPRÅKUTVECKLING SOM FORSKNINGSSTRATEGI	440
Inledning - Sammanfattning.	440
I. GRUNDLÄGGANDE METODVAL - NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER	443
1. Kunskapkonstituerande intressen	443
2. Konstruktionsproblem kontra förståelseproblem	444
3. Avspegla eller konstruera verkligheten	444
4. Forskningsmiljön.	445
Varför språkutveckling	445
Problemaspekten 446 - Kunskapsutvecklingsaspek- ten 447 - Användningsaspekten 449	
Språkutveckling som inlärningsprocess	451
Den vetenskapliga utvecklingsprocessen 452 - Upptäckt och utveckling av nya begrepp 456 - Teorigenerering som utvecklingsprocess 461	

II. FORSKNING SOM EN INLÄRNINGSPROCESS	464
Bakgrund.	464
Teorigenerering eller teoriverifiering	464
Inlärningsprocessens temporala aspekter - processyn . . .	466
III. OM ORSAK/VERKANANALYS I KOMPLEXA SAMHÄLLSORGANISAT TIONER	470
Systemfilosofin	470
Ekvifinalitet och multifinalitet	471
Avvikelseförstärkande ömsesidiga beroendeförhållanden . .	473
Systemanalytiska modeller	475
Den mekaniska jämviktsmodellen 476 - Den cyber- netiska modellen 476 - Den sociala inlärnings- modellen 477	
Strukturutveckling - informationsrelationer och organisa- tionsstruktur	480
Några grundbegrepp 481 - Strukturutveckling som en selektiv utbildningsprocess 482	
REFERENSER.	483

TACK

Denna rapport skulle inte ha kunnat komma till utan det fina stöd som vi fått i vårt mödosamma arbete.

Att vi bedrivit vårt arbete inom ett forskningsinstitut, SIAR (Scandinavian Institutes for Administrative Research), har inneburit att vår studie omöjligen kan isoleras till enbart vårt arbete och våra idéer. I stället blir det kunnande, de metoder och idéer som utvecklas inom vårt institut omhändertagna och integrerade i de avrapporteringar av forskning som successivt görs. Detta innebär att en rapport av det här slaget också är ett resultat av alla de ansträngningar som görs inom institutet.

De som har hjälpt oss är alltför många för att alla kunna namnges. Vi vill ändå rikta ett speciellt tack till några av dem som genom sin stimulans och konstruktiva kritik av vårt arbete, genom ett öppet och insiktsfullt sätt ställt upp som intervjuoffer och de som under ett antal år skrivit ut och dokumenterat en oerhörd mängd arbetspapper.

Framför allt har våra handledare Eric Rhenman och Thomas Thorburn stimulerat oss i vårt arbete. Eric Rhenman har starkt påverkat uppläggningsen och genomförandet av vår studie utifrån ett samhällsorganisatoriskt perspektiv. Thomas Thorburn har hjälpt oss att precisera vår begreppsutveckling och kritiskt granskat vår rapport.

Inom institutet kan Richard Normanns och Gabor Bruszt's inflytande på vårt arbete inte överskattas. Deras kunnande och originella idéer har gett oss värdefulla impulser och utgångspunkter.

Lars Bruzelius, Jan Edgren, Erik Högberg, Magnus Hallberg och Per-Hugo Svensson har hjälpt oss att precisera och vidareutveckla våra framväxande föreställningar.

Under hela avhandlingsarbetet har många personer inom företagsekonomiska institutionen i Lund lämnat synpunkter på, och konstruktivt kritiserat, våra arbetsrapporter och det slutliga manuskriptet. Vi vill i första hand nämna Björn Bierke, Thomas Danborg, Göran Donelius, Gösta Fredriksson, Göran Hammar, Jan-Inge Lind och Per-Axel Svalander. Tage Klingberg, statens institut för byggnadsforskning, har inte bara gett oss sakkunniga synpunkter utan också varit en stödjande diskussionspartner.

Birgitta Dohrn, Birgitta Fritsch, Kerstin Håkanson, Gunilla Höijer, Inger Karlsson, Ingrid Nilsson och Birgit Östin har under de senaste åren skrivit ut en mängd delrapporter. SIAR Dokumentations medarbetare, Inga-Britt Aggeklint, Birgitta Eriksson, Eva Jonson och Ingrid Tapper har arbetat med det slutliga manuskriptet i en stressig slutspurt. Lisbeth Rhodin har hjälpt oss med korrekturläsningen.

Statens råd för byggnadsforskning har svarat för huvuddelen av finansieringen. Trots ett väl tilltaget anslag har dock betydande överskridanden gjorts. Dessa kostnader har SIAR svarat för.

Till alla dessa - och andra som stött vårt arbete - vill vi framföra ett varmt tack. För de brister som finns i rapporten är vi självfallet helt ansvariga.

Lund i april 1975

Carsten Dahlman

Ingemar Gärdborn

Det problematiska Bygg-Sverige

För närvarande kännetecknas den bostadspolitiska situationen av en rad svårlösta problem. Efter en i många avseenden framgångsrik bostadspolitik under efterkrigstiden förefaller problemen på bostadsbyggandets område skapa en ny bostadspolitisk kris. I en ledare i HSB:s tidskrift "Att bo" (1972:6) ges situationen följande drastiska tolkning:

Förhoppningen om att 1970-talet skulle bli det stora bostadspolitiska genombrottsdecenniet håller som bäst på att slås i spillror av en obeveklig verklighet som inte låter sig styras av aldrig så optimistiska och statistiskt underbyggda prognoser. För närvarande ser det faktiskt ut som om det mesta på bostadspolitikens område hade gått snett på ett eller annat sätt. Det är onekligen mer som inte stämmer till stort bekymmer för såväl den enskilde medborgaren som bostadsföretag och ansvariga myndigheter.

I debatten har många frågor ställts:

Hur kommer det sig att de många statliga utredningar som behandlat bostadspolitiska problem icke kunnat förebygga och förhindra de aktuella problemen? Varför har man från myndigheters och politikernas sida varit så oförberedda på den uppkomna situationen? Den oförmåga till handling som de ansvariga uppvisat har starkt kritiserats bl a av Erik Svensson, ordförande i Hyresgästernas Riksförbund, som i ett tal på HSB-kongressen i juni 1973 enligt Dagens Nyheter uttryckte sig så här:

Jag kan inte begripa hur man timme efter timme, dag efter dag, månad efter månad, år efter år, har suttit i inrikesdepartementet och konstaterat att utvecklingen styrs snett utan att egentligen företa sig annat än att tillsätta ett antal bostadspolitiska utredningar, vilka sedan alla trampar varandra på tårna.
(Dagens Nyheter, 1973-juni)

Hur kommer det sig att man i Bygg-Sverige i dag saknar idéer och visioner om hur en adekvat bostadspolitik skall utformas? Varför har byggproducenter som tidigare visat prov på nytänkande och innovationsförmåga inte längre några nya idéer och förslag om hur de aktuella problemen bör bemästras? Varför är de problemdefinitioner som förts fram i den bostadspolitiska debatten från olika parter så stereotypa? Varför är de förslag till lösningar som diskuteras så ofruktbara?

Medan många debattörer betraktar den uppkomna situationen som en följd av den starka konjunkturnedgången i början på 1970-talet finns det också exempel på tolkningar som ger uttryck för att problemen har sina rötter i mer komplicerade och i tiden längre tillbaka liggande förhållanden. Anna Borelius, chef för bostadsstyrelsens tekniska byrå (som bl a utarbetar normsamlingen God Bostad) gjorde följande reflektioner i tidningen Byggnadsindustrin 1971:

Den som sätter sig och går igenom planer och områden från 1920-, 1930- och 1940-talens bostadsbyggande måste efter en stund fråga sig vad 1950- och 1960-talen egentligen har givit mer än kvantiteter: fler bostäder, större bostäder, större områden, större städer. Alla de väsentliga kvaliteterna i den moderna bostaden fanns redan i bostadsbyggandet före 1950.

Man kan fråga sig om inte vi förlorade greppet om utvecklingen någon gång under 1950-talet. De hygieniska och sociala ambitioner som hade åstadkommit 1920-talets egnahem, 1930-talets bostadsrättshus och 1940-talets småhus i tre våningar, fick vika för andra mer renodlat tekniska och ekonomiska ambitioner. Bostadsbyggandet kom att präglas av ar-

betsmaskinen, underhållsmaskinen och bilen. Maskinens kapacitet gavs stordrift och stordriften gav upprepning i stora hus och stora områden.

De nya miljöer de stora ingreppen resulterar i, är inte bättre att bo i än 1920-, 1930- och 1940-talens, snarare sämre på många sätt.

Vi kommer i denna studie att undersöka hur de aktuella problemen vuxit fram och hur de hänger samman med brister i det bostadspolitiska systemets struktur. En grundläggande utgångspunkt är att det normala tillståndet i Bygg-Sverige karakteriseras av problem av olika slag. Ett "friskt" Bygg-Sverige kännetecknas av en stor förmåga att upptäcka problem, en livlig debatt samt ett omfattande experimenterande med nya lösningar. Innan vi går närmare in på de olika typer av ouppklarade problem och brister i Bygg-Sveriges organisatoriska struktur som bidragit till framväxten, och förhindrat lösningar, av aktuella bostadsproblem vill vi dock framhålla att bostadsbyggandet under efterkrigstiden i flera avseenden varit ytterst framgångsrikt.

Det "friska" Bygg-Sverige

En jämförelse mellan bostadssituationen på 1940-talet och den i början av 1970-talet ger en uppfattning om de förändringar som skett. De bostadspolitiska målen som utformades i den bostadssociala utredningen har i väsentliga avseenden uppnåtts:

- Trångboddheten enligt 1940-talets mått har nästan helt försvunnit.
- Bostädernas utrustningsstandard har undergått en revolutionerande utveckling. 1945 var t ex endast ca en femtel av bostäderna utrustade med eget bad- eller duschrum. I

början på 1970-talet var fyra femtedelar av bostäderna försedda med dusch- eller badrum.

- Bostadsbristen har i det närmaste eliminerats.

Dessa kvalitativa förändringar i bostadsbeståndet har ägt rum under en period av radikala förändringar i det svenska samhället, vilka i sig givit upphov till stora krav på bostadsbyggande.

- Befolkningsökningen under efterkrigstiden som väsentligt överstigit en miljon människor har bidragit till en ständig ökning av bostadsefterfrågan.
- Den snabba urbaniseringen och tätorternas tillväxt - under efterkrigstiden har mer än en miljon människor flyttat från glesbygd till tätorter - har ytterligare bidragit till att öka bostadsefterfrågan.
- Bilismens snabba expansion från ca 50 bilar på 1 000 invånare 1950 till ca 300 1970 har ställt helt nya krav på bostäderna och bostadsområdenas utformning.
- Industrins kraftiga expansion och de stora samhällsreformerna inom t ex skolan och vårdområdena har trots den snabba resurstillväxten medfört en ständig knapphet på arbetskraft och kapital under 1950- och 1960-talen.

Genom en målmedveten satsning på bostadsbyggandet har antalet årligen producerade bostäder ständigt ökat under 1950- och 1960-talen. Från ca 35 000 lägenheter 1950 till 110 000 1970. Sverige har under lång tid haft det högsta bostadsbyggandet i världen och vår bostadsstandard saknar motstycke i något annat land. Under efterkrigstiden har produktivitetsökning i bostadsbyggnadet givit den svenska byggnadsindustrin en internationell förstarangsplats när det gäller effektivt byggande.

1950-talet utgjorde mekaniseringens stora genombrott. Den innebar inte minst att man kunde börja tänka i större komponenter än tegelstenar, fönsterkarmar, etc. Montagebyggandet började utvecklas. Bjälklag, väggar eller hela badrum kunde nu börja produceras i fasta industrianläggningar. Arbetskraftsbristen möttes med en snabb mekanisering och industrialisering. Arbetsproduktiviteten ökade starkt under hela 1950- och 1960-talen. Den allt högre förtillverkningsgraden inom byggnadsbranschen fick inte endast effekter på de interna transporterna utan också på de externa transporterna mellan fabrik och byggplats. Åtskilliga specialfordon har utvecklats, anpassade till specifika behov. Stora satsningar gjordes på elementbyggandet. Under 1950-talet fortsatte mekaniseringen och industrialiseringen men inordnades nu allt mer i ett administrativt sammanhang. Framför allt avspeglas detta i utvecklingen av planerings- och styrsystem. Arbetsuppgifter som traditionellt legat på entreprenören har många gånger övertagits av materialindustrin, som ökat sitt förädlingsvärde. Nya material och materialkombinationer har utvecklats. Internationaliseringen av branschen har fått en rad positiva effekter för arbetsmarknaden, konkurrensen och valutaflödet.

Bygg-Sverige: Not om avgränsning

Bygg-Sverige är exempel på ett komplicerat samhällsorganisatoriskt system. En rad olika typer av organisationer ingår. Vi har endast haft möjlighet att göra fallstudier av några olika typer, vilka innefattar byggnadsentreprenörföretag, ett statligt verk, byggmaterialföretag och en branschorganisation. Därutöver har vi också studerat en bransch nämligen konsultbranschen. Detta innebär att vi i huvudsak begränsat oss till produktionsaspekten. Men även här finns det luckor. Vi har till exempel inte någon djupare erfarenhet av vilka krav som ställs på förvaltningen av bostäder. Inte heller har vi närmare gått in på till exempel fackföreningarnas verksamhet. Det

är speciellt bostadsbyggnadssektorn vi har studerat.

Utvecklingen i Bygg-Sverige och av bostadspolitikerna kan inte ses som någon isolerad företeelse i det svenska samhällets utvecklingsprocess. Bostadspolitikerna utgör en del i den sociala reformverksamhet som i grunden har omskapat det svenska samhället under det senaste halvsekle. Bostadsproblematiken har också kommit att tillmätas en strategisk betydelse och den "teknologi" som utvecklades i bostadspolitikens framväxt har också fått tjäna som förebild för reformer på andra områden. Det skulle ha varit önskvärt att studera hur utvecklingen i Bygg-Sverige hänger samman med utvecklingen i stort.

Problemorienteringen

Som organisationsforskare är vi intresserade av att studera hur organisationer hanterar de problem som uppstår. Vad vi speciellt vill fokusera på i denna studie är problem av typen: Man identifierar problem i systemet och vidtar åtgärder för att lösa dessa men problemen bara förvärras. Problemen förblir ouppklarade. Det är dessa ouppklarade problem som står i centrum för intresset i denna studie.

Det är viktigt att skilja mellan problem på olika nivåer. Problem på konkret nivå visar sig ofta vara symptom på djupare liggande brister i den organisatoriska strukturen. Ofta kan sådana strukturella missanpassningar ge upphov till en mängd olika konkreta problem. I sådana fall är det föga meningsfullt att endast söka lösa det konkreta problemet utan att göra något åt de bakomliggande faktorerna. En djupare problemanalys är nödvändig för att på sikt möjliggöra ett bättre fungerande system. Det normala för ett socialt system är att det ständigt uppstår problem som dock successivt löses. Dessa problem är en följd av bl a förändringar i yttre

förhållanden och experiment med olika sätt att hantera dessa förändringar. Ibland händer det emellertid att problem inte löses utan under lång tid finns kvar och förvärras. Detta kan vara symptom på systemet har förlorat sin anpassnings- och utvecklingsförmåga. För att lösa denna typ av problem krävs ofta djupgående strukturförändringar. I sociala system finns ofta starka hinder mot sådana förändringar, vilket sammanhänger med att de ställer krav på väsentliga förändringar i det etablerade maktsystemet.

Förekomsten av ouppklarade problem i en organisation eller ett socialt system är ofta ett symptom på att föreställningarna om hur problemen bör lösas dels är ofruktbara, dels så dominerande att nya idéer och föreställningar hindras att växa fram. Annorlunda uttryckt kan förekomsten av ouppklarade problem tolkas som oförmåga hos beslutsfattarna att lära av situationen och översätta lärdomarna till förändringar i strukturen samt genomföra dessa förändringar.

Det är nödvändigt att undersöka de faktorer som lett till att problemen vuxit fram. Dessa faktorer kan vara av två olika slag, dels sådana som är inbyggda i det studerade systemet, dels sådana som är externa. Det är därvid av största betydelse att förstå de bakomliggande historiska processerna. Vi söker också sådana förklaringar som återför de konkreta problemen till påverkbara faktorer - denna typ av förklaringar är fruktbara därför att de i sig innehåller en ansats till lösning av problemen. Organisationsstrukturen och styrsystemen - och ingrepp i dessa - är därför av speciellt intresse för oss. Utformningen av organisationsstruktur och styrsystem har dessutom ett djupgående inflytande på det sätt på vilket beslut fattas och inläring sker samt den typ av kunskap som kan skapas. Detta innebär att organisationsstruktur och styrsystem är avgörande för vilka "idéer" och föreställningar som över huvud taget kan utformas och därmed för möjligheterna att formulera

alternativa strategier. För att organisationen eller det sociala systemet skall fungera effektivt måste det råda överensstämmelse mellan organisationsstruktur, styrsystem och situationens krav. Förändrade problem måste mötas av förändringar i organisationsstruktur och styrsystem. En förutsättning för detta är att positiv feedbackprocesser- strukturutvecklingsprocesser - fungerar.

Tolkningen av problem i en viss situation är beroende av den föreställningsram som används. Föreställningsramen eller de dominerande idéerna kan betraktas som en produkt av kritiska händelser i det förflutna. Förändringar i föreställningsram eller de dominerande idéerna sker genom ett ständigt tolkande av aktuella händelser i syfte att "testa" de existerande dominerande idéerna och ett ständigt omtolkande av tidigare händelser och erfarenheter i syfte att få dessa att passa in i nya mönster. Om denna tolkning och omtolkning av aktuella och historiska händelser och erfarenheter misslyckas kommer ofta även andra processer att misslyckas.

Vi skall skilja mellan två sätt att reagera på ett problem. Principen om negativ feedback innebär att problemen tolkas enligt vedertagna regler och korrigerings sker. (Ett homeostatiskt system t ex en termostat fungerar enligt denna princip). Utmärkande för detta sätt är att en avvikelse återföres till "rätta" läget. Ingen ny kunskap utvecklas. Enligt principen om positiv feedback tas problemet som utgångspunkt för att utveckla en ny typ av lösning. I stället för att återföra en avvikelse till sitt ursprungliga läge (vilket kan vara omöjligt), eller fortsätta med samma typ av åtgärder som tidigare, utvecklas något kvalitativt nytt. Man kan konstatera att ouppklarade problem ofta ligger utanför det existerande kunnandet hos olika organisationer i systemet. Detta innebär samtidigt att systemet reagerar på ett icke adekvat sätt: man utnyttjar sina institutioner, styrsystem och problemlösningsresurser litet effektivare.

Rapportens syfte

Ett syfte har varit att utveckla begrepp och metoder för att förstå utvecklingsprocesser och utvecklingsproblem i komplicerade samhällssystem. Vi har utgått från observationen att det i sociala system ibland uppstår en typ av s k ouppklarade problem som trots allvarliga lösningsförsök snarare förvärras genom de åtgärder som sätts in. Ett syfte har därför varit att undersöka hur väl några teoretiska föreställningar förklarar ouppklarade problem i Bygg-Sverige. Vi har också varit intresserade av att förstå hur ouppklarade problem i Bygg-Sverige hänger samman med styrsystem och organisationsstruktur.

Rapportens uppläggning

I kapitel I redogör vi för vårt tillvägagångssätt och diskuterar några metodproblem. Bilaga 1 kan betraktas som ett komplement till kapitel I. I bilagan behandlar vi några grundläggande metodfrågor avseende språkutveckling.

Kapitel II utgör inledning till den dynamiska systemanalysen av utvecklingsprocesser i Bygg-Sverige (jfr kapitel II- IX). Kapitel III innehåller en sammanfattning av några teoretiska föreställningar som styrt tolkningen av utvecklingsprocesserna i Bygg-Sverige. I kapitel IV sammanfattar vi den bostadssociala utredningsanalysen av den historiska bakgrunden till och framväxten av den sociala bostadspolitiken. Utredningen spelade en avgörande roll i bostadspolitikens utveckling och genombrott. Dess historiska perspektiv ger en väsentlig del av den verklighetsuppfattning som styrde det bostadspolitiska agerandet under 1930- och 1940-talen.

I kapitel V och kapitel VI undersöker vi bostadspolitikens

utveckling. HSB spelade en avgörande roll i det nyskapande arbete som skedde under 1920- och 1930-talen. (Kapitel V.) Bostadsbyggnadskrisen i början av 1940-talet ledde till radikala ingrepp i bostadsförsörjningssystemet och innebar den sociala bostadspolitikens genombrott. Krispolitiken skulle komma att bli styrande för efterkrigstidens bostadspolitik. (Kapitel VI.)

Innan vi i kapitel VIII undersöker det byråkratiseringsförlopp som karakteriserat utvecklingen i Bygg-Sverige under efterkrigstiden söker vi i kapitel VII fånga in några aspekter av Bygg-Sverige från ett ekologiskt perspektiv. Vi pekar på olika typer av komponenter och beskriver hur de ingår i olika nätverk och system av organisationer. Varje komponent kan betraktas utifrån två olika aspekter: (1) komponenten som svar på ett problem i miljön eller (2) komponenten som ett samhälle i samhället. En förklaring till framväxten av så kallade ouppklarade problem är att de organisationer som tillskapats som instrument för att styra utvecklingen inte bara är instrument utan samhällen som styrs av sin egen inre dynamik (kapitel VIII). I kapitel IX anknyter vi till föreställningarna om Bygg-Sverige som ett ekologiskt system och pekar på några möjligheter att åstadkomma positiva utvecklingscirklar genom att utgå från komponenter i systemet.

I kapitel VIII konstaterade vi att de centraliserade detaljerade styrsystemen i Bygg-Sverige utgjorde kärnan i den byråkratiseringsprocess som ledde fram till ouppklarade problem. Styrsystemen blir föremål för en fördjupad analys i kapitel X, där vi koncentrerar oss på att identifiera problem uttryckta som bristande överensstämmelse mellan å ena sidan styrsystemen och å andra sidan situation och organisationsstruktur. Tillsammans med kapitel XII, som behandlar "managementproblem i multiorganisationen Bygg-Sverige", kan den hittills utförda analysen utveckla våra föreställningar om ouppklarade problem. Tvärproblem och eftersläpningar i organisations- och styrsystemutformning blir därför hu-

vudintresset i kapitel XIII: "Bristande inlärningsförmåga - eftersläpande organisationer och styrsystem." I kapitel XIV utnyttjar vi de begrepp och hypoteser som genererats i vår analys för att diskutera några möjliga ingredienser i managementfunktionens åtgärdsarsenal för ingrepp i maktstrukturen, styrteknologi och kunskapsutvecklingsteknologi. De föreslagna ingreppen baseras på förställningar om att den s k metaledningen i Bygg-Sverige vill uppnå ett system med högre inlärnings- och anpassningsförmåga och att detta ställer krav på att en annorlunda "utvecklingsteknologi" ställs till metaledningens förfogande".

En metateoretisk utgångspunkt

I samhällssystem som uppfattas som problematiska uppstår ibland problemsituationer som karakteriseras av att de metoder som användes för att lösa ett problem leder till att problemet förvärras. Denna typ av problem ska vi kalla ouppklarade problem.^{1/} Föreliggande studie är ett försök att identifiera och beskriva problemmönster i Bygg-Sverige och belysa om de kan tolkas som ouppklarade problem.

I det följande redogör vi för vårt tillvägagångssätt.

Datamaterialet

Vi har använt oss av tre olika typer av data.

1. I första fasen av studien koncentrerades arbetet till att få en överblick över det totala Bygg-Sverige-systemet. Ett antal beskrivningar av några olika delsystem gjordes: finansieringssystemet, byggherresystemet, marksystemet, byggnadsindustrins lönesystem, upphandlingssystemet, materialindustrin och det bostadspolitiska systemet. Dataunderlaget för dessa beskrivningar härrör från dels ett stort antal utredningar, debattskrifter och tidningsartiklar dels ett stort antal intervjuer med personer i olika organisationer i Bygg-Sverige i department, statliga verk, branschorganisationer, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, kommuner och företag.

2. Under de senaste två åren har vi också varit engagerade i försök att hjälpa klienter att lösa utvecklingsproblem i Bygg-Sverige. Vi har arbetat med tre typer av uppdrag:
 - effektivitetsstudier av organisationer i statsförvaltningen
 - strategiproblem i företag
 - branschstudier

Dessa uppdrag har gjort det möjligt att under en längre tid få inblick i hur olika aktörer upplever sina problem i Bygg-Sverige. Med några undantag är dessa studier konfidentiella, men de insikter och erfarenheter de givit oss har delvis kunnat utnyttjas.

3. En tredje typ av data utgöres av allmänt tillgängliga fallstudier där speciellt en nyligen genomförd studie av HSB kan nämnas (Gustafson, 1974).

Syftet med datainsamlingen har förändrats under studiens gång vilket medfört att kriterierna för val av datakällor varierar. Urvalet av intervjupersoner skedde t ex under första fasen med utgångspunkt från de konkreta fallstudier vi då arbetade med. Under ett senare skede valdes intervjupersoner utifrån förväntningar om vad en intervju skulle kunna bidra med när det gäller att vidareutveckla den teori om Bygg-Sverige som började växa fram från fallstudierna och kopplingarna mellan dem. Medan detaljkunskaper om specifika delsystem var ett viktigt kriterium under studiens första skede blev systemöverblick och systeminsikt ett väsentligt kriterium i en senare fas. Valet av enskilda personer har till stor del gjorts genom att de pekats ut varandra. Studiet av skriftligt material har skett parallellt med intervjuer och utifrån analoga urvalskriterier.

Forskningsprocessen har karakteriserats av en ständig konflikt mellan våra strävanden att å ena sidan få en allt djupare och total detaljkunskap om de konkreta delsystemen och å andra sidan utveckla den framväxande teorin.

Vi har inte strävat efter något i statistisk mening representativt urval av datakällor. Detta betyder inte att valet av datakällor skett godtyckligt men gör naturligtvis det svårare att kontrollera forskningsprocessen.

Genomförande av intervjuer

Vår intervjuteknik har varit att inledningsvis ställa öppna frågor om problem, drivkrafter, hinder och förändringar på för intervjupersonen relevanta områden. Under intervjuens gång har vi fört utförliga anteckningar som vi efter intervjuens genomförande snabbt dikterat ner för utskrift. Observationer i samband med intervjun om olika fenomen har ofta ingått som kommentarer i intervjuprotokollet.

Vi har aldrig haft några problem att få göra intervjuer med dem som vi har kontaktat.

Detta sätt att genomföra och registrera intervjuutfallen medför risker för felkällor av typ att man inte hinner notera allt, är selektiv vid noteringen etc. Mot detta måste dock ställas att denna arbetsteknik kräver betydligt mindre resurser än om man skulle ta upp intervjun på band. Avvägningen har således varit att få ordagranna protokoll från intervjuerna eller göra fler intervjuer.

Bearbetning av data

Behandling av grundmaterialet

Parallellt med datainsamlingsarbetet har vi gjort litteraturstudier av relevanta teorier. Valet av litteratur har styrts av datainsamlingsarbetet och vice versa. Parallellt med datainsamlingen och litteraturstudierna har vi bearbetat data genom att söka upptäcka mönster och samband mellan olika faktorer.

Vårt viktigaste instrument i databearbetningsprocessen har varit dagboken där vi "varje kväll" har noterat vad vi lärt oss under dagens arbete, vilka frågor vi har obesvarade etc.

Förutom den strukturering av data efter olika delsystem som kännetecknade studiens första fas har vi speciellt arbetat med problemuppfattningar såsom de kommit till uttryck i intervjuer och litteratur.

Vägledande för bearbetning av data om problem har varit några föreställningar om olika problemegenskaper:

- Olika problemnivåer: det är viktigt att skilja mellan symtom och grundläggande problem. Data om problem är i första hand att betrakta som symtom. Grundläggande problem härleds från ett eller flera symtom.
- Misfit. En organisationsteoretisk föreställning anger att ett systems effektivitet hänger samman med hur olika delar av systemet stödjer eller stör varandra och om systemet överensstämmer med miljön. Bristande överensstämmelser mellan olika delsystem och mellan systemet och dess miljö är symtom på ineffektivitet (misfit) i systemet. Problemupp-

fattningar kan ofta uttolkas som symptom på sådana misfits.

- Problem hänger samman och bildar ofta komplicerade mönster. En teknik för kartläggningar av problemmönster som vi använt oss av är den så kallade misfitkartan
- Akuta och latent problem. Problem som plötsligt blir akuta har ofta "rötter" i faktorer långt tillbaka i tiden.
- Onda cirklar. Problem hänger ibland samman på ett sådant sätt att de förstärker varandra. Problemmönstret får då karaktären av en ond cirkel.

Fokuseringen på problem har ställt oss inför svåra metodproblem. Det är i de flesta situationer möjligt att hitta personer och organisationer för vilka fenomen, som för många är problematiska enbart betraktas som något positivt. Speciellt i komplexa samhällsorganisationer är just en komplex/splittrad problemuppfattning naturlig. Detta kan t ex vara en funktion av:

- olika organisationer och personer på olika nivåer i systemet
- olika värderingar och målsättningar
- "läget" i systemet gör att vissa problem uppfattas medan andra inte syns
- vissa tolkningar och problemformuleringar som är hotfulla för vissa aktörer undviks
- den existerande strukturen förhindrar i regel upptäckten av problem, andra än de som passar in i denna.

Det studerade systemet har sådana egenskaper som Stringer (1967) hänför till begreppet multiorganisation:

In many public services the allocation of resources results from a combined efforts of a number of decision makers who as individuals are members of separate organizations. In other words, the resource allocation process takes place in a multiorganization. This term describes situations where

parts of several organizations - each with its own affiliations, its own goals and its own values - are all involved in the achievement of the plan or of an end result.
(Stringer, 1967, s.106)

När det gäller sådana system av organisationer har metoder som utgått ifrån att det är möjligt att optimera en gemensam målsättning därför misslyckats.

Although widespread agreement was reached, in this diverse industry, the communications would be a world wide subject for action research, and despite the strong commitment to see improvement in this direction, the project run into difficulties which are typical of operational research in multi-organizations.
(Ibid, s. 107-108)

En förändring som skulle räknas som en förbättring från en persons eller organisations synvinkel betraktas som icke önskvärd av någon annan. Det saknas en gemensam uppfattning om vad som är bra och dåligt.

Urvalet av problem vid tolkningen av data har främst styrts av följande kriterier:

- Är fenomenet i fråga ett problem utifrån den bostadspolitiska paradigmen som utvecklades i den bostadssociala utredningen?
- Finns det en bristande överensstämmelse mellan fenomenet och de föreställningar om styrning, orsak-verkan-förhållanden etc som innefattas i den etablerade styrparadigmen?

Vi skulle om vi valt ett annat tillvägagångssätt kanske komma in på problem av typ Rosengård i Malmö, boendesegregation etc. Ett sådant angreppssätt skulle kunna utgå från ett eller ett par boendeyrömden och dess problem utifrån de enskilda konsumenternas perspektiv. En undersökning av hur dessa problem hänger samman med överordnade styrsystem och styrparadigmer skulle innebära en

annan systemavgränsning som troligen mer skulle få karaktären av ett territoriellt än ett funktionellt system (jfr Danborg, Hammar & Lind, 1975). En sådan studie skulle utan tvivel ge nya aspekter på den bostadspolitiska situationen och nya utgångspunkter för förändringar.

Databearbetningsprocessen har också inslag av mer kreativa men också svårbeskrivbara faser som lett till utveckling av nya beskrivningsmönster. Det skulle här föra för långt att i detalj redovisa alla dessa situationer. Vi nöjer oss därför med följande utdrag ur dagboken som illustrerar den process varigenom det analyschema som finns redovisat i kapitel VIII växte fram.

Jag har förgäves de senaste dagarna sökt att komma igång att skriva på detta avsnitt, men inte lyckats. Alla data tycks hänga samman och jag kan inte urskilja något klart mönster. Genom att på nytt gå igenom viktiga data om Bygg-Sverige samt tidigare iakttagelser och vissa teoretiska inspirationskällor vill jag nu söka få ett grepp om detta problemområde. Jag väljer detta tillvägagångssätt i stället för att precisera en referensram mot bakgrund av den teoretiska litteraturen för att den teori som jag förhoppningsvis kommer att generera skall vara fast grundad i data. Innan jag går vidare vill jag dock påpeka att jag har en stark känsla av att följande inspirationskällor kommer att ha ett starkt inflytande på teorin.
(UPM-IG-142, 1973-08-01)

Jag gick alltså igenom tidigare intervjuprotokoll, observationer, analyser och gjorde nya kodningar. Genom att arbeta med materialet på olika sätt växte så småningom ett mönster fram.

Presentation av data

Vi har utnyttjat två uttryckssätt - citat och minicase - som kan kräva en motivering. Syftet är inte att bevisa eller validera

de teorifragment vi utvecklar. Citat och minicase fyller i första hand en kommunikationsfunktion. Avsikten är att de skall vara en brygga mellan läsarens referensram och vår teori. Hainer (1965) har formulerat syftet med användning av sådana illustrations-exempel:

The intent of this examples therefore is to present in the context of the short story a partial projected existence picture the meaning of which derives in parts from the readers experience rather than solely from the transmitted knowledge.

The use of case history certainly is not rational in meaning; cases are not even substantially pragmatic, since a case is not necessarily like any other situation in which controlled experimentation is possible, or practiced nor is there any developed consensus about definitive sets of conclusions. Instead alternatives are created and examined and skills are developed, that emphasize the process of learning rather than the content of learning.

(Hainer, 1965, s. 30-31)

Frågor om illustrationsexempel är representativa eller ej är därför irrelevanta. Det är deras förmåga att överföra mening/förståelse som är avgörande

Systemutgångspunkten - Val av delsystemstudier, avgränsningsproblem och aspektbyte.

En viktig utgångspunkt för ett systemanalytiskt betraktelsesätt är att det är nödvändigt att mycket noga och ur många aspekter studera ett systems totala struktur och funktion för att kunna få en tillfredsställande förståelse och förklaring till vad som händer. Vad som sker i ett system måste man i allmänhet förklara med utgångspunkt från systemets egenskaper som helhet och inte från enskilda faktorer eller komponenter.

En viktig del av systemsynsättet är att något slag av helhetsbild är nödvändig för tillräcklig förståelse i de flesta komplicerade situationer. Av helhetssynen följer att det ofta är omöjligt att angripa problem isolerade ifrån varandra.

Systemanalysen är ännu relativt outvecklad som teori betraktad. Som metodologisk utgångspunkt har den emellertid visat sig vara framgångsrik för att förstå unika system och problem. Framförallt sådana som inte kan sättas in i förväg utformade modeller och lösningstekniker.

Föreställningarna om "onda cirklar" och avvikelseförstärkande feedbackprocesser ställer krav på att man ofta måste förstå hur problem hänger samman och ömsesidigt påverkar varandra. Systemskisser och konstruktioner av problemkomplex, snarare än problemhierarkier har påverkat vårt sätt att strukturera data.

Den grundmodell, den sociala inlärningsmodellen, som vi har påverkat av får också konsekvenser för den typ av frågor vi ställer vårt material och vilka data vi är intresserade av. Inriktningen på strukturutveckling, förändring, positiv feedback i stället för strukturupprätthållande, dynamisk jämvikt och negativ feedback får konsekvensen att vi försöker förstå förändringsprocesser, hinder för förändringar, framväxten av systemstruktur och de ömsesidiga relationerna mellan struktur/process/problem.

Val av delsystem och avgränsningsproblem

Vi har beskrivit några olika delar av Bygg-Sverige:

- Finansieringssystemet
- Byggherresystemet
- Marksystemet

- Byggnadsindustrins lönesystem
- Upphandlingssystemet
- Materialindustrin
- Det bostadspolitiska systemet

Dessa delbeskrivningar har strukturerats med avseende på:

- Den historiska utvecklingen
- Beskrivning av struktur och funktion
- Inventering av problem
- Inventering av hur aktörerna uppfattar problem och brister
- En första ansats till problemdiagnos i aktörernas eget språk

Innan vi går in på det sätt på vilket vi har valt ut dessa delar av totalsystemet vill vi ta upp några aspekter av avgränsningsproblemen.

- Hur avgränsa Bygg-Sverige från Sverige i övrigt? En möjlig utgångspunkt kan vara att utgå ifrån själva produktionen av bostäder eller från byggprocessen. Här är det sedan möjligt att förskjuta gränserna framåt eller bakåt. Framåt mot konsumtionen, sociala problem i bostadsområden, underhåll etc. Bakåt genom att involvera materialindustrin, komponenttillverkning etc. (Man kan här tala om en avgränsning utåt.)
- Hur abstrahera delsystem? (Hur görs avgränsningarna inåt?)
- Hur detaljerade skall delsystembeskrivningarna göras?
- Vilka problem får vi om vi inte beskriver alla delar av det som konventionellt betraktas som totalsystem?

Att hantera komplexiteten

Katz & Kahn (1966) säger bl a att det faktum att det finns allmänt vedertagna begrepp för att beskriva systemet både kan utgöra en hjälp och ett hinder. Vi kan alltså abstrahera de systemegen-

skaper som traditionellt brukas för att beskriva systemet, men måste samtidigt vara medvetna om att vi löper risken att låsa oss vid socialt godtagna klyschor om systemet.

Emery (1967) diskuterar olika metodologiska angreppssätt för att hantera komplexiteten:

1. Ett angreppssätt utgår från det omöjliga i att använda en metod som försöker beskriva ett system utifrån en representation av alla komponenter och relationer mellan dessa. I stället bör man använda en metod som avspeglar de grundläggande egenskaperna i det system man önskar studera. Dessa är, enligt Emery, de system - miljörelationer som är bestämmande för överlevandet. En viktig aspekt blir sålunda att försöka besvara frågan om vilka är de system - miljörelationer som är kritiska för överlevandet.
2. Nästa metodologiska angreppssätt utgår ifrån frågan: Vilka är de mekanismer i systemet som möjliggör beteende vilket anpassar systemet till förutsättningarna för överlevande? Kraven på överlevande i en viss miljö bör leda till att värderingar utvecklas beträffande vilka beteenden som är önskvärda. Förändringar i villkoren för överlevande bör medföra förändringar i dessa värderingar. En metod som innebär att direkt studera systemets värderingar eller mål borde därför förbättra de förutsägelser som kan göras genom att endast studera villkoren för överlevande.
3. För det tredje går det ofta att identifiera "ledande delar" i ett system. Tanken bakom denna metod är att försöka reducera komplexiteten genom att i första hand inrikta sig på att identifiera och analysera egenskaper hos den komponent i systemet som har den största betydelsen för systemets utveckling. (Vissa forskare har t ex hävdad att storföretagen är en ledande del i samhällsutvecklingen, ett synsätt som pekar på att för att förstå samhällsutvecklingen gäller det att inrikta studierna på hur storföretagen fungerar.) (Jfr Emery, 1967)

Ett annat begrepp som återfinns i Emery's begreppsapparat är systemets "Characteristic generating function", som framför allt skall täcka de föreställningar han har om att det finns en uppsättning drivkrafter som styr systemet och som är olika i olika tidsperioder. Enligt detta synsätt skulle det vara viktigare att upptäcka och identifiera de drivkrafter och utvecklingslagar som

är inbyggda i och styr systemet, i stället för att försöka göra prognoser över systemets framtida tillstånd. När man har upptäckt vilka utvecklingslagar och drivkrafter som styr systemet kan man genom att påverka dessa i stället förvandla prognosproblemet till ett beslutsproblem.

I SIAR:s forskning och konsultation har ett historiskt perspektiv visat sig vara utomordentligt viktigt. Komplicerade samhällssystem har ofta utformats genom förändringar under olika tidsperioder. För att få ett grepp om systemet är det därför nödvändigt att få kunskap om denna utvecklingsprocess. Aktuella problem förklaras ofta bero på faktorer, som vid närmare granskning befinnes vara symtom på djupare liggande orsaker. För att kunna ställa en god diagnos fordras kunskap om bakomliggande förhållanden, vilket ofta kräver ett historiskt perspektiv för att kunna förstå varför situationen ser ut som den gör idag. Dessutom finns det ofta viktiga egenskaper och utvecklingstendenser i sociala system som man inte upptäcker annat än i ett historiskt perspektiv. Detta kan t ex bero på att vissa viktiga utvecklingsprocesser är så långsamma att de inte kan identifieras annat än i ett långt tidsperspektiv.

Vår grundläggande föreställning är att de systemegenskaper man abstraherar bör vara ett resultat av en stegvis inlärningsprocess, där insikten om systemet successivt ökar och möjliggör, att vi efter hand kan göra mera meningsfyllda skärningar och lyfta fram viktiga systemegenskaper. Givetvis har vårt syfte styrt oss till att ta fasta på "förändringsaspekter" (hinder, drivkrafter etc). Dessutom har problemen i hög grad fått vara utgångspunkten för de delsystembeskrivningar som gjorts. Samtidigt är vi inte beredda att helt acceptera de förklaringar som ges till de viktigaste problemen eller uppfattningarna om vilka som är de grundläggande bristerna. Olika personers förklaringar kan

vara ett resultat av den speciella föreställningsram utifrån vilken man valt att studera systemet (sociologisk, ekonomisk, psykologisk etc) eller de personliga syften som man vill uppnå genom att medvetet bortse från vissa aspekter och problemformuleringar.

Vi vill särskilt poängtera att vi ser de delbeskrivningar som vi har gjort som en uppsättning fallstudier. Dessa griper delvis in i varandra. Det är t ex inte möjligt att helt särskilja det bostadspolitiska systemet från marksystemet, finansieringssystemet från byggherresystemet, etc.

Två typer av avgränsningsproblem

Vi är intresserade av att ställa en diagnos på dagens situation i systemet och att förstå hur dagens problem har vuxit fram för att ge underlag för ingrepp i systemet. När vi talar om processer för vi samtidigt in en tidsdimension. Problemorienteringen ställer krav på att vi låter problemkomplexet styra den typ av avgränsning som vi gör. Vi har här därför två olika typer av avgränsningsproblem:

- Avgränsning i tiden / systemets utbredning i tiden.
- Avgränsning av totalsystemet / systemets utbredning i samhället.

Den ursprungliga beteckningen på projektet var "15 års förändringar inom svenskt byggande". Vi upptäckte emellertid att det inte var möjligt att förstå systemets nuvarande struktur och problem inom en rad områden om vi inte gick ännu längre tillbaka i tiden. Framförallt tycktes 1930- och 1940-talen ha haft en avgörande betydelse för den nuvarande bostadspolitiska paradigmen. Den initiala avgränsningen måste ersättas med en avgränsning som styrdes av problemen.

Dunn (1971) diskuterar skillnaden mellan "Machine, living and social system" med avseende på möjligheterna att identifiera dem i termer av fysiska gränser. Utmärkande för sociala system är att de vanligtvis överlappar varandra på många olika sätt och bildar komplicerade mönster. "Systemets gräns" är i stället det mönster eller den paradigm som styr systemets beteende.

Polanyi says that a system is defined by its boundary. It is recognized by the shape given to its behavior by its boundary. But this boundary is not conceived as an enveloping membrane that defines some sort of physical limit to the systems. Instead, the boundary is conceived as a behavioral design. It is a pattern that constrains the behavior of subsystem components to action modes consistent with the design. In effect, the system boundary becomes identified with the concept of the controlling paradigm or metaphor discussed earlier.
(Dunn, 1971, s. 189)

Buckley (1967) poängterar speciellt svårigheterna att avgränsa komplexa sociala system, dels som ett resultat av i realiteten överblickbara beroendeförhållanden, dels genom förändringen av relationer i tiden. Det senare får som resultat att delar som vid en tidpunkt är hänförliga till det studerade systemet vid en annan tidpunkt kan sägas ligga utanför, och tvärtom.

Angyal (1941) ser problemen, som att utveckla metoder för att beskriva och handskas med "the pattern of structure of wholes", snarare än att utveckla metoder för att beskriva relationer mellan delar. Dessa utgångspunkter har fört oss i riktning mot ett synsätt där tyngdpunkten har legat på att identifiera mönster eller strukturer i systemet. Innan vi går in på detta skall vi ta upp en uppsättning restriktioner som har styrt våra överväganden vid avgränsningen.

En uppsättning restriktioner har varit vägledande vid avgränsningarna

Vi skall här mycket kortfattat lista några bakomliggande faktorer, en uppsättning restriktioner, som varit vägledande vid valet av delanalyser och avgränsningar:

- Ett delsyfte var att relatera problemen till styrsystem och institutionella arrangemang.
- Problemorienteringen ställer krav på sättet att göra avgränsningar.
- En organisationsteoretisk utgångspunkt tog fasta på systemets struktur. Styrorganen och de styrsystem som dessa är satta till att hantera utgör därför en viktig del.
- Tidigare studier inom institutet, utredningar i branschen och våra successivt framväxande föreställningar om styrning styrde valet av delanalyser mot styrproblem och styrsystem.
- Systemutgångspunkten. Urvalet av delanalyser var till en början mycket osystematiskt gjort. Vi började "nysta" med det överordnade syftet att lära känna systemet. De första delstudierna genererade en större probleminsikt och pekade på behovet av att göra flera fördjupade studier av olika delar i Bygg-Sverige.

Relationerna mellan valet av delanalyser och av datakällor å ena sidan och syfte och framväxande teori å andra sidan är emellertid inte enkelriktade. Det är i stället viktigt att se detta som en successiv inlärningsprocess där den framväxande teorin styr datainsamlingen. Forskningsprocessen kommer att innebära en samtidig datainsamling, problemformulering och teoriutveckling. Arbetet kommer att bedrivas omväxlande på alla dessa nivåer. Detta innebär också att teorin genererar sin egen selektivitet i datainsamlingen. (Jfr Glaser & Strauss, 1968)

Nya mönster och strukturer i systemet

Det huvudsakliga syftet med fallstudierna har varit att lära oss så mycket som möjligt om systemet. Vi började så småningom att se fenomen och problemkomplex som "skar tvärs över" fallbeskrivningarna. Det intressanta var inte att hänföra problemen till de isolerade fallen eller delanalyserna utan att försöka se mönster, koppla samman observationer, mellan de olika delanalyserna. Gränserna för fallbeskrivningarna eller de konventionella uppfattningarna om vad som konstituerar delsystemen blir därför ett hinder för att komma vidare i analysen. Riskerna är härvid stora att fastna i konventionella begrepp, systemgränser och föreställningar. (Jfr Glaser & Strauss, 1968)

Schon (1972) har ett systemanalytiskt synsätt som är inriktat på att förstå olika s k nätverks funktion snarare än funktionella system (s. 162). De funktionella systemen är specialiserade för en uppgift i ett, alltmåra, integrerat system, nätverken eller "affärssystemen" är ett resultat av en systemutveckling kring en sammanhängande helhet.

Men en firma inom ett företagssystem utövar en integration som varken är horisontell eller vertikal. Den skär på ett sätt genom företagssystemet. Den integrerar en blandning av de olika elementen i företagssystemet - element som varken är förbundna med varann horisontellt eller vertikalt, men som tillsammans kan utföra någon viktig social funktion. (Schon, 1972, s. 62)

Dessa utgångspunkter har - tillsammans med de erfarenheter vi gjorde när vi försökte beskriva ingående delsystem och avgränsningarna mellan dem - fört oss i riktning mot ett synsätt där tyngdpunkten legat på att identifiera mönster eller strukturer i systemet. Beteendemönster och utvecklingsprocesser är här viktiga ingredienser. De dominerande idéerna i systemet kan ses som en del av "the controlling paradigm" (Dunn) som styr beteen-

demönstret och "the boundary conditions".

Det blir i stället dessa nya skärningar/mönster som blir intressanta. (Några exempel: I stället för att hänföra problem till finansieringssystem, upphandlingssystem, etc talar vi om stratifieringsprocesser, avskärmningsprocesser, maktläsningsprocesser, avprofessionalisering, bristande inlärningsförmåga, etc)

När dessa blir fokus för vårt intresse löper vi risken att kopplingarna till fallstudierna blir svåra att se. Här har vi emellertid i stor utsträckning försökt att exemplifiera våra föreställningar genom illustrationsexempel från fallstudierna.

Detta ger också en antydning till svar på frågan: Varför har ni inte beskrivit alla delar av Bygg-Sverige? Glaser & Strauss (1968) skiljer mellan teoretisk och statistisk sampling:

Teoretisk sampling syftar till att generera en teori genom att upptäcka kategorier och deras egenskaper och relationerna mellan dem. Statistisk sampling syftar till att verifiera och beskriva. Den adekvata teoretiska samplingen bedöms på basis av hur brett och djupt analytikern väljer sina grupper för att sätta kategorierna i relation till den typ av teori han vill utveckla. Den adekvata statistiska samplingen, å andra sidan, bedöms på basis av statistiska tekniker i relation till de grupper som väljs. (Glaser & Strauss, 1968, s. 62-65)

En grundläggande distinktion i datainsamlingen går därför mellan insamlingen av data från olika grupper, från konkreta delar i systemet, och till olika kategorier i teorin. Är syftet att verifiera eller beskriva är det viktigt att man får in så mycket data som möjligt om de ingående delsystemen. Är syftet att generera nya begrepp och teorier får detta en underordnad betydelse. Vi har därför koncentrerat oss på att samla in data för de framväxande nya mönster och begrepp som vi har kunnat se snarare än att göra ytterligare fallstudier. (Ett exempel: I stället för

att göra en fallstudie över entreprenadföretagen har vi samlat in data för att utveckla föreställningarna om avprofessionalisering eller systemets bristande inlärningsförmåga.)

Sättet att göra delanalyser eller delsystembeskrivningar har emellertid vållat en del problem. För det första har dessa varit alltför dåligt knutna till aktörer i systemet. För det andra visste vi för litet om totalsystemet när vi började att göra delanalyser. Detta innebär att vi antagligen snabbare skulle kunna få en förståelse för väsentligheterna i systemet genom att tidigare ge oss ut i branschen. För det tredje är föreställningarna om teorigenerering och språkutveckling dåligt utvecklade.

Systemspråk

En viktig del av vår systemanalytiska metodik innebär, att vi försöker utnyttja en del teoretiska föreställningar som finns sammanfattade i ett "systemspråk". En övergripande föreställning i detta är att ett systems funktion hänger samman med i vilken utsträckning olika delar av systemet stödjer varandra eller stör varandra, och hur systemet är anpassat till sin omgivning. Olika delar av strukturen i en organisation hänger samman på ett ofta mycket komplicerat sätt. Om en viss del av en organisation, eller ett visst styrsystem - t ex ett budgetsystem - har hög effektivitet, kan sålunda aldrig bedömas isolerat. Enligt det här synsättet kan man säga, att effektivitet i en verksamhet uppnås när olika delsystem överensstämmer med varandra och de problem verksamheten har att ta itu med. Om olika delar eller aspekter av systemet stödjer varandra, säger vi att de överensstämmer med varandra ("fit"), om de däremot är utformade på ett sådant sätt, att de stör eller är oförenliga med varandra, brukar vi tala om bristande överensstämmelse ("misfit"). Enligt det här synsättet kan problem i ett system betraktas som symptom på bristande över-

ensstämmelse mellan olika inre och/eller yttre delsystem. Bristande överensstämmelse eller "misfit" i ett system kan uppstå på olika sätt. Ett system kan redan från början vara utformat på ett sådant sätt, att olika delar av det inte stödjer varandra utan i stället motarbetar eller stör varandra. Miljöförändringar möts ofta inte tillräckligt snabbt av motsvarande förändringar av den interna organisationen, vilket förorsakar bristande överensstämmelse mellan systemet och dess miljö. I många system förändras olika delsystem olika snabbt med bristande överensstämmelse som följd.

Alexander (1964) har utnyttjat överensstämmelsebegreppet för att genom olika slag av design åstadkomma överensstämmelse och eliminera bristande överensstämmelse mellan "form och sammanhang" (i våra termer: system och miljö). Alexander använder också överensstämmelsebegreppet som en analysmetod; ett slags sökregel för att avslöja olika problem i ett första skede av analysen.

Rhenman (1969) använder bl a begreppet på följande sätt:

När två delsystem interagerar, kommer input från det ena systemet att antingen verka som störningar och leda till en förslitning av det mottagande systemet eller underhålla (stödja) det mottagande systemet. Två system som underhåller varandra, skall vi beteckna som överensstämmande system. Två system som stör varandra och därmed sliter ned varandra, skall vi beteckna som icke överensstämmande system.
(Rhenman, 1969, s. 68)

Rhenman använder misfit/fit-begreppet för att beskriva hur olika organisationsproblem uppstår som en följd av att system inom företaget och/eller dess miljö ej stämmer överens.

Normann (1972) använder överensstämmelsebegreppet i första hand som en teknik för att beskriva problemen. Misfitanalysen används också som en "språkbrygga" mellan två föreställningsramar.

Några drag i vår inlärningsprocess

Syftet här är enbart att illustrera vårt sätt att arbeta genom att ge några exempel på olika aktiviteter, syftet med dessa och de resultat eller beslut som följde. Vi har således inte ambitionen - eller vill tynga läsaren med - att redovisa varje steg i vår egen komplicerade inlärningsprocess.

Bakgrunden till projektets tillkomst var de planer som fanns inom SIAR på utvecklingen av ett forskningsprogram, som rubricerades som "systemanalys av samhällsproblem". Inom institutet hade några medarbetare bedrivit forskning som syftade till att förstå utvecklingsförlopp i olika organisationer. Dessutom hade man dels genom konsultationsprojekt och dels genom forskningsprojekt skaffat sig insikter om organisationer i byggnadsbranschen.

Några olika rapporter under slutet av 1960-talet som gjordes i branschen exempelvis "Ny byggmarknad" och Statens Pris- och Kartellnämnds utredning "Samordning och splittring inom byggområdet" gavs en kombination av beskrivning av pågående förändringar och förslag till åtgärder som skulle främja önskvärda förändringar. En rad statliga och andra utredningar om förhållanden i byggnadsbranschen var dessutom fokuserade på delproblem. Dessa och andra arbeten saknade en teoretisk modell av hur förändringar i en bransch går till och har dessutom upplevts som subjektiva och väsentligen orienterade att tillgodose speciella intressen. Dessutom kunde man observera, att utredningarna om delproblem ofta inte hängt samman och att man splittrat upp sammanhängande problemkomplex i relativt isolerade bitar, som man sedan försökt lösa var för sig.

Ovanstående är en kort sammanfattning av bakgrunden till forskningsprojektet, vars syfte formulerades som:

Studien avser att åstadkomma en beskrivning av de förändringar som skett inom svenskt byggande sedan mitten av 1950-talet. Syftet är dels att ge ett underlag för en diskussion om de krafter och hinder som styr den teknologiska och organisatoriska utvecklingen och dels att ge ett bidrag till teorin om utvecklingsprocesser i system av organisationer. Studien har således ett praktiskt och ett teoretiskt syfte, båda av stor betydelse.

Vårt metodologiska angreppssätt styrdes av denna ursprungliga inriktning av studien och kan grovt sammanfattas i två punkter:

1. Att studera förändringsprocesser.
2. Att använda sig av ett systemanalytiskt angreppssätt.

Under sommaren 1971 gjorde vi en litteraturstudie om totalsystemet som i första hand inriktade sig på några breda utredningar (SPK, 1967, Ny byggmarknad, 1968, Dansk och svensk byggmarknad, 1969, Napier, 1969 m fl). Syftet var att få en förståelse för vad byggnadsindustrin egentligen var. Detta resulterade i beslut att göra fördjupade studier av sådana områden som föreföll intressanta. Urvalet var till en början mycket osystematiskt. Vi började "nysta" och gjorde delsystembeskrivningar utan några direkta metodologiska överväganden. Syftet var fortfarande att lära känna systemet, men det var också början till en viss struktureringsring. De aspekter som vi framför allt var intresserade av kan sammanfattas i:

1. Upptäcka och registrera systemsamband.
2. Upptäcka och registrera olika slag av "misfits".
3. Försöka förstå hinder och drivkrafter till förändringar genom historisk analys.

De första delstudierna utgjordes av finansieringssystemet, producentsystemet och upphandlingssystemet. Detta genererade en större probleminsikt och pekade på behovet av att göra flera fördjupade studier av olika delar i Bygg-Sverige. Varje problemavgränsning eller delsystemavgränsning som vi försökte göra kändes mycket onaturlig, allting flöt omkring.

Från våren 1972 återfinns följande citat i våra journaler:

Vi har gång på gång kommit tillbaka till upphandlingsförfrågan, på entreprenörens möjligheter att påverka kostnadsbestämmande beslut, som fattas innan bygget påbörjas, och på att planering, projektering, produktion och konsumtion inte är någon sekventiell process utan i allra högsta grad en process med ömsesidigt beroende relationer. Det är därför viktigt att titta på hinder och drivkrafter till totalentreprenad.

Vi börjar här också, under påverkan av en studie av bostadskvoteringsystemet (Normann, 1972) att förstå styrsystemens och de reglerande institutionernas betydelse i systemet. Resultatet blir fördjupade studier på den fysiska planeringen, finansieringssystemet, hyresregleringssystemet, tomtträttssystemet och upphandlingssystemet.

Misfitanalysen innebar en hopsummering av alla de problem och ineffektiviteter som vi hade mött i Bygg-Sverige uttryckta i termer av bristande överensstämmelse mellan olika delsystem eller systemutformningar. Vi lyckades lista uppemot hundratalet misfits och försökte i ett andra steg hitta mönster i denna osorterade misfitlista. Struktureringen gav emellertid föga utbyte och vi förmådde inte utveckla några nya begrepp. De kategorier som vi genererade var i stället huvudsakligen upprepningar av våra utgångspunkter. Vi genomförde ett logiskt cirkelresonemang: vi utgick från en bestämd föreställningsram och med hjälp av denna såg vi brister i systemet uttryckta som misfits. Dessa mis-

fits samlades ihop men vid kategoriseringen använde vi vår ursprungliga föreställningsram som kodningsregel. Resultatet blev att vi kom fram till utgångsläget.

I en sammanfattning av de lärdomar som vi drog av misfitanalysen har vi skrivit:

1. Det är meningslöst att försöka pressa ett antal kategorier på materialet.
2. Detta är en bra illustration till att vi inte arbetar förutsättningslöst.
3. Genom misfitanalysen har vi tränats i att omväxlande se på delarna och helheten.
4. Vad är det inom Bygg-Sverige som gör att dessa olika grundläggande misfits har uppstått och existerar? Här tror jag att historiska förklaringar är nödvändiga.

(Sommaren 1972)

Under senare delen av 1972 gjorde vi ett mycket lärorikt försök att samla ihop vår föreställningsram. Bl a hade vi som utgångspunkt att det var nödvändigt för oss att klargöra var vi stod, om vi skulle ha några möjligheter att upptäcka nya mönster och kategorier i vårt material. Man kan säga, att vi ville utveckla ett nät med vars hjälp vi skulle kunna fånga upp fenomen som inte passade in i vår föreställningsram (jfr Kaplan, 1964). Detta följdes av ett antal teoretiska och metodologiska djupdykningar som tillsammans med den kritik vi fick på vår första delrapport bl a kom oss att nansera delsystembeskrivningarna. Särskilt på två punkter utsattes vi för kritik, som fick betydelse för projektets fortsättning:

1. Ni måste vara mera problemorienterade.
2. Vad menar ni egentligen med språkutveckling?

Under första delen av 1973 tillkom avsnittet om "Bygg-Sverige - Systemet av organisationer". Ett antal externa och interna seminarier medverkade till olika omformuleringar och förfiningar av detta. Teoretiska studier (framför allt Buckley, Dunn och Schon) medverkade dessutom till en omtolkning av metabegreppet från en operationsanalytiskt färgad "kopplingsteori" till en tyngdpunkt på maktstrukturen och utvecklings- och förändringsproblemen.

Vi har också successivt fått klart för oss att det fanns vissa viktiga brister i vår metod vad gäller utförandet av delsystemanalyser. För det första har dessa inte tillräckligt varit knutna till aktörerna. För det andra kunde datainsamlingen göras effektivare genom att på ett tidigare stadium i forskningsprocessen gå ut i branschen. För det tredje lärde vi oss, att det inte är meningsfullt att försöka avgränsa delsystem i Bygg-Sverige genom att ange fysiska gränser.

Under 1973 inriktade vi oss därför huvudsakligen på att försöka förstå utvecklingsförlopp framför allt kopplade till bostadspolitik i Bygg-Sverige. Under slutet av 1973 gjorde vi några aktörsintervjuer. Syftet var framför allt att bättre försöka förstå de olika aktörernas uppfattning om vilka som är de viktigaste problemen i Bygg-Sverige och vilka förslag till lösningar som man hade.

Under 1974 bedrevs arbetet av vårt projekt framför allt i form av en uppsättning konsultationsprojekt kopplade till olika klienter. Både företag och samhällsorganisationer. Detta gav oss både nya data att uttolka och nya insikter i hur beslutsfattare i olika organisationer i Bygg-Sverige fungerar. Det pekade också på behovet av att nyansera vår framställning på en rad punkter.

Under vår rapportsammanställning vintern 1974/75 har en del av dessa nya data också genererat en nyutveckling och medverkat till att förändra strukturen på vår rapport. (Jfr den preliminära slutrapporten, våren 1974).

1. Oppklarade problem är exempel på ett metabegrepp och är uttryck för en insikt baserad på erfarenhet. Ett metabegrepp skiljer sig från ett logiskt rationellt begrepp genom att de senare är klart definierade innan de existerar ("essence precedes existence") medan den temporala ordningen är omvänd för metabegrepp ("existence precedes essence").

(Jfr Hainer, 1965, s. 29)

Bakgrund

Den allt snabbare föränderligheten och den växande komplexiteten i samhället har inneburit så genomgripande förändringar att det gör det relevant att tala om att vi under loppet av några årtionden har fått ett helt nytt samhälle. Ett centralt drag i denna omvandlingsprocess är att en fundamental förutsättning för den mänskliga aktivitet som försiggår i organisationer såväl offentliga som enskilda, är hotad, nämligen tron på stabilitetens princip. En amerikansk samhällsforskare Schon (1972) har utvecklat detta:

Tron på denna princip är en tro på det oföränderliga, det konstanta i vår tillvaros centrala aspekter, eller en tro på att vi kan uppnå något konstant. Vår tro på stabiliteten är stark och djupt rotad. Vi försöker göra en institution av den på alla sociala områden. Vi gör detta trots allt vårt tal om förändringar, trots att vi uppenbarligen accepterar förändringar och godkänner det dynamiska. Men vårt tal om förändring är för det mesta diskussioner om mycket små förändringar, triviala jämfört med den massiva stabilitet som inte sätts ifråga.
(Schon, 1972, s. 6)

Förändringens vind sveper genom samhällets alla områden och skakar stabiliteten. Det finns ingen etablerad institution inom vårt samhälle som kan sägas vara i nivå med den utmaning som det nu står inför. Institutioner som utformats i slutet av 1800-talet eller början av 1900-talet finner idag att de står hotade av de komplicerade förändringar som pågår. I vissa fall är det så att deras framgångsrika anpassning till perioden före andra världskriget och t o m 1940- och 1950-talen gör dem otillräckliga nu. Detta fenomen är ingenting begränsat det skär tvärs igenom hela samhället.
(Ibid., s. 12)

Denna situation ställer samhällsforskaren inför nya problem och utmaningar. Hainer (1965) tar upp några problem i en essay, där han konfronterar några olika kunskapsteoretiska föreställningar med sina erfarenheter från förändringsprocesser i organisationer.

It is in many ways amazing that so much of what we do is understood in the perception sense but has remained undiscovered in conscious thought. One part of this ambiguity, I believe, results from our dependence on concepts which we have not re-examined in the light of recent experience and another part results from our general unwillingness to utilize "meta" levels of conceptualization to enter areas of "more information than we can handle."
(Hainer, 1965, s. 8)

Hainer konstaterar vidare att trots många prov på enastående kreativitet, så finns det en brist när det gäller vårt sätt att tänka om komplexitet eller om framtiden. Det finns ingen enighet, varken om innehåll eller process och det finns inga verkligt aktiva avvikande idéer här.

It is as though we were on the verge of knowing - but perhaps not caring - that our experience is outrunning our concepts and that this possibility is perceived intuitively but has not yet been discovered consciously.
(Ibid., s. 9)

Ambitiösa försök har gjorts att utveckla nya begrepp och paradigmer för att svara mot problem som den aktuella samhällssituationen ställer oss inför. Ett exempel är Dunn som i två böcker (1971 och 1974) sökt nya utgångspunkter för att beskriva och förstå utvecklingsprocesser i samhället. Genom att utgå från (jfr Dunn 1971) en ekologisk analogi där de biologiska utvecklingsprocesserna betraktas ur ett inlärningsperspektiv och konfrontera egenskaper i de biologiska processerna med teorier för samhällsutveckling utkristalliseras ett nytt sätt att betrakta samhällsproblem. Slutsatsen är att många kritiska samhällsproblem har karaktären av utvecklingsproblem som för sin lösning kräver förståelse av

utvecklingen som en inlärningsprocess.

I en vidare utveckling fördjupar Dunn (1974) analysen av inlärningsprocesser i samhället. Utgångspunkten är debatten om behovet av statistiska informationssystem i samhället. I förordet deklarerar författaren sitt syfte och sin ambition.

This book is different in nature from most social science literature and calls for a somewhat different approach on the part of the reader. Most social science literature seeks to impart information about some established body of knowledge, to illustrate the application of established concepts and methods, or to work out the consequences of established scientific paradigms. The purpose of this volume is not to polish off or round out existing theories, it seeks to open up the possibilities inherent in new concepts. I would hope that the reader takes account of this and approaches the book with an open mind.

(Dunn, 1974, s. iv)

I vår motivering för val av angreppssätt och ambition bakom den dynamiska analysen av utvecklingen i Bygg-Sverige vill vi anknyta till de ovan citerade författarna:

- Stabilitetens försvinnande har medfört att förändring och förändringsprocesser blivit ett centralt område för samhällsforskningen.
- Utveckling av nya begrepp för att tolka och förstå utvecklingsprocesser i samhället är en nödvändighet.
- Ett syfte med vår analys kan uttryckas vara att inte i första hand "polish off or round out existing theories" utan att söka öppna nya perspektiv för förståelse av utvecklingsprocesser i samhället.

I likhet med Dunn (1971) har vi utnyttjat analogin som instrument

för förståelse av utvecklingsprocesser i samhället. Paradigm-analogin och den ekologiska analogin utgör viktiga utgångspunkter.

Disposition

I nästa kapitel redogör vi för några viktiga teoretiska föreställningar som har styrt tolkningen av data. I sin analys av utvecklingen inom naturvetenskaperna utvecklar Kuhn (1970) en teori om utvecklingsprocesser i vetenskapliga samhällen. Kärnbegreppet i Kuhns teori är paradigm. Förändringar sker normalt inom en paradigm men ibland uppstår situationer då förändringen leder till att en ny paradigm utvecklas.

En amerikansk innovationsforskare Donald Schon (1971) har i en analys av utvecklingsprocesser i komplicerade samhällssystem pekat på att det är samspelet mellan samhällets teori, teknologi och sociala struktur som förklarar speciella egenskaper i förändringsprocesserna. Masterman (1970), en av Kuhns kritiker, har klargjort innebörden i begreppet paradigm och visat att Kuhn använder det för att avspegla tre olika aspekter av det vetenskapliga samhället. Dessa aspekter tycks vara desamma som Schon betecknar som teori, teknologi och social struktur. I ett försök att förstå förändringsprocesser i samhället har Dunn (1971) utnyttjat Kuhns paradigmbegrepp och utvecklat detta.

Vi börjar därefter analysen av bostadspolitikens utveckling med att sammanfatta den bostadssociala utredningens analys. Denna utredning kom att spela en viktig roll för bostadspolitikens utveckling. Genom att sammanfatta några viktiga ingredienser i den bostadssociala utredningens analys av den historiska situation ur vilken bostadspolitiken växte fram och den successiva utvecklingen under 1930-talet och början av 1940-talet vill vi ge läsaren en möjlighet att förstå bostadspolitikens utveckling utifrån en central aktörs perspektiv.

I kapitel V och VI undersöker vi de växtprocesser varigenom bostadspolitiken utvecklades. Vi söker förstå hur ett embryo till något nytt växer, utvecklas, påverkar sin miljö och i väsentliga avseenden omskapar den. Vi pekar på drivkrafter i den yttre situationen, de historiska processernas betydelse men gör också ett försök att något förstå aktörerna, deras tolkningar av situationen och deras handlande. Analysens tyngdpunkt ligger i att förstå bostadspolitikens utveckling inifrån en "kärna" som börjar "gro", "få näring" och utvecklas. Den utvecklingsprocess som startade genom att HSB bildades 1923 och successivt utvecklades under 1920-talet har vi betecknat som födelser.

Folkrörelserna erbjöd en infrastruktur för HSB:s utbredning. Sociala entreprenörer som tog initiativ och hade förmåga att koppla ihop resurser och möjligheter spelade en avgörande roll. Genom att HSB snabbt kunde uppvisa synliga resultat förstärktes utvecklingen. Socialdemokraternas maktövertagande 1932 och tillsättandet av den bostadssociala utredningen innebar en vändpunkt i bostadspolitikens utveckling. Den bostadssociala utredningen, vari även HSB var representerad, tog ledningen för utvecklingen och HSB hjälpte till. Förändringsstrategin förändrades: folkrörelsernas roll togs delvis över av en statlig och kommunal byråkrati, sociala entreprenörer ersattes av byråkrater, spontana experiment i byggnadsgillen och HSB-föreningar byttes ut mot planerade förändringar från statens byggnadslånebyrå.

Bostadsbyggnadskrisen i början på 1940-talet blev nästa vändpunkt i utvecklingen. Krisen gav förutsättningar för och ställde krav på radikala ingrepp i bostadsförsörjningssystemet. Bostadssociala utredningens arbete under 1930-talet hade skapat en god handlingsberedskap. Ett paket av åtgärder sattes in under loppet av några år för att komma till rätta med krisen. Allmänt kreditstöd, räntegaranti, hyresreglering, kostnadskontroll och teknisk granskning

ingick i repertoaren. Statens byggnadslånebyrå byggdes ut kraftigt. Genom det snabba och kraftfulla handlandet fick staten krisen under kontroll. Framgången fick djupgående konsekvenser för efterkrigstidens bostadspolitik: kristeknologin utvecklades och förfinades, krisorganisationen byggdes ut och befästes, en stark satsning gjordes på de kommunala bostadsföretagen och HSB:s bostadspolitiska roll reducerades.

Den bostadspolitiska paradigmen för efterkrigstidens bostadspolitik hade därmed utformats. Teorin om dess roll och uppgifter i samhället, teknologin, för att uppnå rollen och fullgöra uppgifterna samt den sociala struktur som förkroppsligar teorin och utvecklar teknologin hade lagts fast.

I kapitel VII söker vi fånga in några aspekter av Bygg-Sverige utifrån ett ekologiskt perspektiv. Vi pekar på den stora variationsrikedom komponenterna i Bygg-Sverige uppvisar. Varje komponent kan betraktas utifrån två olika aspekter: (1) komponenten som svar på ett problem i miljön och (2) komponenten som ett samhälle i samhället. Komponenterna flyter inte omkring löst i systemet utan ingår i olika nätverk och system av organisationer. Ett utmärkande drag i Bygg-Sveriges omvandling under efterkrigstiden är den växande byråkratiseringen. I kapitel VIII visar vi hur byråkratiseringen avspeglas i ett antal olika processer vilka dels hänger samman med byggnads- och materialteknologins utveckling, dels finns inbyggda i det bostadspolitiska systemet. Processerna hänger samman och förstärker varandra i onda cirklar. Innan vi i kapitel X och XII fördjupar analysen av hur ouppklarade problem hänger samman med styrsystem och organisationsstrukturer i Bygg-Sverige, anknyter vi i kapitel IX till föreställningar om Bygg-Sverige som ett ekologiskt system. Vi pekar på några möjligheter att åstadkomma positiva utvecklingscirklar genom att utgå från komponenter i systemet.

Not om källmaterial

Som underlag för den historiska analysen av bostadspolitikens framväxt har vi speciellt utnyttjat två källor:

1. Den bostadssociala utredningen, SOU 1945:63
2. Lars Gustafson: HSB under femtio år

Bostadssociala utredningen

Utredningens slutbetänkande (SOU 1945:63) ger en analys av bostadspolitikens utveckling och dess historiska bakgrund samt innehåller förslagen till efterkrigstidens bostadspolitik. Utredningen spelade en betydelsefull roll i bostadspolitikens utveckling och är därför intressant från flera olika aspekter.

- Den ger en beskrivning av händelseförloppet, vilka reformer som genomfördes, hur och vilka motiv som låg bakom.
- Den tolkning av den historiska utvecklingen före 1932 som utredningen gjorde kan ha påverkat de handlingar utredningen förespråkade.
- Den innehåller en mängd fakta om den bostadspolitiska situationen.

Vi har utnyttjat utredningen på följande sätt:

- I ett speciellt kapitel har vi försökt sammanfatta utredningens analys av den historiska bakgrunden till bostadspolitikens utveckling under den tid utredningen arbetade. Avsikten med detta avsnitt är att i en sammanhängande text ge läsaren en möjlighet att ta del av den officiella synen på bostadspolitikens bakgrund och utveckling.

- Syftet är inte att kritisera utredningen utan att möjliggöra en bättre förståelse för den sociala bostadspolitikens framväxt.
- Vi har också utnyttjat utredningen som en viktig datakälla i våra tolkningar och analyser av bostadspolitikens framväxt.

Vi har inte gjort någon jämförande analys av utredningens tolkning av bostadspolitikens framväxt respektive den vi presenterar. Vi vill dock peka på några viktiga skillnader.

- I den bostadssociala utredningens slutbetänkande omnämnes knappast folkrörelsernas roll under 1920- och 1930-talen.
- 1920-talet lyftes fram som en period av stark bostadspolitisk tillbakagång vilket klart framgår av följande sammanfattning som utredningen gör.

Därmed hade den bostadspolitiska aktivitet som drevs fram under trycket av bostadskrisen år 1917, definitivt nått sitt slut. Varje spår av positivt stödande bostadspolitik, inriktat på stadssamhällena, från statens sida hade rensats ut så när som på de statliga grundfonder som ställts till förfogande för stadshypoteks- och bostadskreditkassorna, vilka drevo sin verksamhet på sedvanliga bankmässiga grunder. Den liberalistiska attityden till bostadsförsörjningsproblemen hade segrat över hela linjen.

Den närmaste impulsen till en fortsatt utveckling av bostadspolitiken kom icke från den bostadssociala sfären utan gavs av hårdnande arbetslöshetskrisen. Vid slutet av år 1932 tillkallade chefen för socialdepartementet sakkunniga att skyndsamt utreda huruvida och på vilket sätt staten skulle kunna till förhindrande av arbetslöshetens utbredning vidtaga åtgärder till bostadsproduktionens främjande (bostadsproduktions-sakkunniga). Grundvalarna för 1920-talets noninterventionspolitik slogos sönder av jordbrukskris, industridepression och massarbetslöshet; det nya skede i bostadspolitiken, som inleddes år 1933, var till impulser och syften ett led i den depressionsbekämpande ekonomiska politiken.
(SOU 1945:63, s. 60)

- Vår analys ger anledning att fråga om inte folkrörelsernas roll var en nödvändig förutsättning för den sociala bostadspolitikens framväxt. Hade det varit möjligt att utveckla den sociala bostadspolitik under 1930-talet om inte HSB:s utveckling under 1920-talet hade visat vägen?

Lars Gustafson: HSB under femtio år

Boken är en i huvudsak deskriptiv studie av HSB under perioden 1923 - 1973.

Redogörelsen omfattar följande avsnitt:

- Den bostadspolitiska bakgrunden till HSB:s bildande.
- HSB Stockholms utveckling från starten till andra världskriget. Författaren beskriver organisationsarbete, propaganda, medlemsutveckling och relationerna till Bostadssociala utredningen.
- HSB-rörelsens utveckling från 1930-talets mitt till 1970-talets början. Beskrivningen avser medlemsutvecklingen, utvecklingen av HSB-organisationen, speciellt den interna parlamentariska organisationen. Vidare HSB:s ekonomiska, finansiella och industriella utveckling. Relationerna till Bostadssociala utredningen samt Kooperationens roll behandlades.
- Frågor inom HSB som vållat interna strider tas upp till behandling. Under 1940- och 1950-talen var förbundets ekonomiska och industriella verksamhet kontroversiell inom HSB. Andra stridsfrågor avsåg decentralisering av HSB-rörelsens olika verksamhetsgrenar, frågan om de stadgemässiga relationerna mellan HSB och hyresgäströrelsen och frågan om fastställande av bostadsrättsöverlåtelse.

- HSB-rörelsen och efterkrigstidens bostadspolitik. Författaren skildrar HSB:s medverkan i bostadspolitikens utformning och förverkligande samt HSB:s möjligheter att påverka politiken och i vilken riktning man velat påverka den.

Föreställningsram. Varje studie utgår från en uppsättning teoretiska föreställningar. Även om författarens uttolkningar och referenser till andra forskare icke är så många, framgår det att en beslutsteoretisk modell där intresset knyts till olika parter agerande i beslutsprocesser legat bakom valet av data. En annan modell som varit styrande är den representativa intressentmodellen där olika aktörers intressenttillhörighet tillskrivs en avgörande roll.

Ett exempel där våra teoretiska föreställningar skiljer sig från författarens, är aktörsmodellen som innebär att inte bara aktörernas intressegruppstillhörighet är viktig utan också deras personligheter. Detta medför att vi t ex tillskriver de enskilda aktörernas handlande vid omständigheterna vid HSB:s bildande ett väsentligt intresse. Lars Gustafson hävdar däremot:

Egentligen är det mindre meningsfullt att här försöka klarlägga i vad mån enskilda aktörer medverkade vid tillkomsten av HSB Stockholm.

...

Av betydligt större betydelse är att se vilka intressen som tog sig uttryck i bildandet av HSB Stockholm.
(Ibid., s. 16)

Det bör tilläggas att trots dessa redovisade föreställningar har författaren givit en relativt detaljerad beskrivning av omständigheterna kring HSB:s bildande.

Datamaterial. Studien är försedd med en detaljerad notförteckning där författaren refererar till de datakällor han utnyttjat.

I litteraturförteckningen redovisas tre typer av källor

- a) Otryckta källor. Här ingår HSB:s Riksförbunds arkiv med styrelseprotokoll från 1924-1972, protokoll från årsmöten och kongresser etc. Vidare har Gustafson haft tillgång till HSB:s Stockholmsarkiv, Hyresgästernas Riksförbunds arkiv. Vidare finns redovisat en förteckning över de personer Gustafson har intervjuat.
- b) I de tryckta källorna ingår dels statliga offentliga utredningar. Bland dessa återfinns Bostadssociala utredningen etc. Vidare ingår kongresshandlingar från HSB:s Riksförbund, Jubileumsskrifter, memoarer, tidningar och tidskrifter.
- c) Litteraturlistan av teoretisk litteratur är inte speciellt omfattande och innehåller framför allt några statsvetenskapliga verk.

I förordet omnämner författaren att han haft ett flertal intervjuer och diskussioner om utkast till rapporter med ledande tjänstemän inom HSB och Hyresgästernas Riksförbund. Av förteckningen över intervjupersoner framgår att dessa innefattar i svensk bostadspolitik ledande personer även utanför Hyresgäst-rörelsen.

Gustafson har haft tillgång till HSB:s arkivmaterial:

En förutsättning för mitt arbete har varit tillgången till relevant källmaterial. Jag har haft tillfälle att ta del av samtliga protokoll inklusive bilagor och övriga handlingar för den här skildrade perioden dvs till början av år 1973. (Ibid., s. IV-VI)

Övriga aspekter på användning av Gustafson (1974) som källmaterial.
Boken utgör huvuddelen av en statsvetenskaplig doktorsavhandling om HSB-rörelsen under 50 år.

Som vetenskaplig handledare har Gustafson haft en erfaren forskare som hela tiden följt arbetet alltifrån de första utkasterna till slutmanuskriptet och hjälpt till med val av litteratur och kommit med förslag till nya frågeställningar. Att boken utgör en del av ett avhandlingsarbete och att författaren hela tiden följts av en erfaren forskare innebär dels att författaren kan förväntas ha strävat efter att följa de krav på källkritik som statsvetenskaplig forskning ställer dels har hans arbete kontinuerligt varit underkastat en professionell kontroll.

För studiens genomförande har ekonomiskt bidrag erhållits från HSB:s Riksförbund. Detta tillsammans med det enligt Gustafson omfattande övrigt stöd som han erhållit från ledande HSB-män kan tänkas ha inneburit att den bild av HSB som ges på vissa punkter är alltför mycket färgad av nuvarande HSB-ledningens syn. Mot detta talar dels författarens vetenskapliga ambitioner dels att även inom HSB kontroversiella frågor tas upp till behandling.

Paradigmanalogin

I en omdebatterad studie om vetenskaplig utveckling visar Kuhn (1970) att kunskapstillväxt sker genom två olika av varandra beroende processer. Det normala är att forskaren genom tillämpning av accepterade regler och modeller löser problem och ackumulerar ny kunskap till den existerande mängden. Denna process utmärkes av att forskningen styrs av en paradigm som tillhandahåller kriterier för val av problem samt begrepp och instrument för lösning av problemen. Paradigmen för en vetenskaplig skola inkluderar de föreställningar, värderingar och tekniker som är gemensamma för medlemmarna i denna. ("Paradigm" kan också beteckna ett sorts element i den konstellation t ex de olika modeller som ligger till grund för normal problemlösning.)

Ibland misslyckas även de duktigaste medlemmarna av en grupp att lösa ett problem. Trots ihärdiga försök kvarstår problemet. Detta kan leda till att den etablerade paradigmerna ifrågasätts - den fungerar inte. Ett (eller ofta flera) misslyckanden kan ge upphov till en kris som upplöses antingen genom att problemet skjuts på framtiden eller att extra ordinära undersökningar och åtgärder genomföres. Dessa lägger grunden till en ny uppsättning föreställningar och metoder - en ny paradigm växer fram. Karakteristiskt för en situation då den normala problemlösningen ersätts av extra ordinär är ett starkt missnöje med den etablerade paradigmerna, villighet att försöka något nytt och livlig debatt om fundamentala förhållanden.

De väsentligaste skillnaderna mellan en ny paradigm och den etablerade utgörs för det första av att de belyser olika aspekter avseende systemet och systemets beteende. För det andra nödvändiggör accepterandet av en ny paradigm en omdefiniering av motsvarande vetenskap. Metoder, problemområden och standardlösningar förändras. En del gamla problem kastas åt sidan och andra som tidigare betraktats som triviala eller obefintliga blir förebilder för viktiga vetenskapliga prestationer. Övergången från en paradigm till en annan innebär en rekonstruktion av ett område från nya fundamentala utgångspunkter medförande att några av de mest elementära teoretiska generaliseringarna och deras tillämpningar förändras.

Testningen av en paradigm sker genom konkurrens mellan två rivaliserande paradigmer. Om en ny paradigm skall accepteras krävs i regel att den skall lösa något erkänt problem på ett sätt som börjar övertyga ett växande antal inom den tongivande gruppen.

Margaret Masterman (1970) klarlägger Kuhns paradigmbegrepp och pekar på att Kuhn använder begreppet paradigm i 21 olika betydelser. Alla dessa innebörder är dock inte oförenliga med varandra. En analys av dem visar att de bildar tre huvudgrupper.

...Kuhn's twenty-one senses of "paradigm" fall into three main groups. For when he equates "paradigm" with a set of beliefs (p. 4), with a myth (p. 2), with a successful metaphysical speculation (p. 17), with a standard (p. 102), with a new way of seeing (pp. 117-21), with an organizing principle governing perception itself (p. 120), with a map (p. 108), and with something which determines a large area of reality (p. 128), it is clearly a metaphysical notion or entity, rather than a scientific one, which he has in his mind. I shall therefore call paradigms of this philosophical sort metaphysical paradigms, or metaparadigms; and these are the only kind of paradigm to which, to my knowledge, Kuhn's philosophical critics have referred. Kuhn's second main sense of "paradigm", however, which is given by another group of uses, is a sociological sense. Thus he defines "paradigm" as a universally recognized scientific achievement (p. x),

as a concrete scientific achievement (pp. 10-11), as like a set of political institutions (p. 91), and as like also to an accepted judicial decision (p. 23). I shall call paradigms of this sociological sort sociological paradigms. Finally, Kuhn uses 'paradigm' in a more concrete way still, as an actual textbook or classic work (p. 10), as supplying tools (pp. 37 and 76), as actual instrumentation (pp. 59 and 60); more linguistically, as a grammatical paradigm (p. 23), illustratively, as an analogy (e.g. on p. 14); and more psychologically, as a gestalt-figure and as an anomalous pack of cards (pp. 63 and 85). I shall call paradigms of this last sort artefact paradigms or construct paradigms.
(Ibid., s. 65)

Dessa tre olika innebörder kan sägas utgöra olika aspekter av framväxten av något nytt i ett samhälle.

Paradigm är något som kan fungera när det inte finns någon teori

Utvecklingen av en ny vetenskaplig skola börjar med att några tidigare olösta problem löses på ett framgångsrikt sätt genom tillämpning av nya metoder som kan vara intellektuella, verbala, beteendemässiga, mekaniska eller teknologiska. Utmärkande för dessa prestationer är att de är

(i) "... unprecedented to attract an enduring group of adherents away from competing modes of scientific activity", and (ii) "sufficiently openended to leave all sorts of problems for the redefined group of practitioners to solve ..."
(Ibid., s. 66)

Centralt är att något sociologiskt beskrivbart och framför allt konkret existerar redan på de tidigare stadier då det inte finns någon teori. Det är detta konkreta eller "råa/grova" som utgör paradigmens grundläggande egenskap.

Paradigm är ett grovt instrument för att lösa ett "olösligt" problem

Den instrumentella aspekten av paradigmbegreppet är fundamentalt.

Det är inte i första hand vad en paradigm är som är det väsentliga utan vad den gör.

As has been seen, if we ask what a Kuhnian paradigm is, Kuhn's habit of multiple definition poses a problem. If we ask, however, what a paradigm does, it becomes clear at once (assuming always the existence of normal science) that the construct sense of "paradigm", and not the metaphysical sense or metaparadigm, is the fundamental one. For only with an artefact can you solve puzzles.
(Masterman, s. 70)

Paradigm från ett dynamiskt perspektiv

De tre olika typer av paradigmer som Masterman skiljer på kan sägas utgöra tre olika aspekter av samma fenomen. De hänger samman och utvecklas parallellt.

Paradigmbyte: Förändring av mål och systemavgränsning

Inspirerad av Kuhn har Dunn (1971) utvecklat en teori om paradigmbyte i samhällssystem. En fundamental förutsättning för paradigmbyte i ett socialt system är att systemet har en struktur som befrämjar effektiv inläring. Två kärnbegrepp för Dunn är "utvecklingsexperiment" och "utvecklingshypotes" vilka han kontrasterar mot "planering" och "prognos" i den konventionella teorin om ekonomisk-social utveckling. "Prognos" ersätts av något slags hypotes om utvecklingen. I stället för planering ställs krav på design och sociala experiment.

Dunn menar att det är just utvecklingsexperiment som utgör den sociala inlärningsprocessens grundläggande karaktär. Det innebär inte att social inläring alltid är en produkt av ett medvetet utformat och genomfört socialt experiment. Ofta erkännes eller uppfattas inte ett förslag som en utvecklingshypotes. De som är engagerade i förändring av beteende finner det ofta nödvändigt att framställa förändringsförslaget som ett säkert botmedel mot ett

socialt problem. Detta innebär att genomförandet av samhällsreformer sällan betraktas som en test. Det är snarare så att genomförandet ofta sker på ett sådant sätt att testresultaten döljes och gör det svårt eller nästan omöjligt att göra en opartisk utvärdering.

En radikal omorganisation i ett socialt system karakteriseras av följande mönster: Den accepterade föreställningen om systemets avgränsning dvs dess funktionella gränser och systemets funktionella mål definierar en paradigm som styr de olika systemkomponenternas aktiviteter. Det normala sättet att angripa problem som uppstår i systemets verksamhet är att försöka lösa dem genom experiment med utvecklingshypoteser i överensstämmelse med föreställningen om systemets avgränsning och mål. Ibland misslyckas problemlösningen betraktat utifrån paradigmerna eller systemmålen. Den vanligaste reaktionen är då att experimentet bedömes ha misslyckats och lösningen förkastas. En ny eller modifierad utvecklingshypotes uppstår och ett nytt experiment genomförs. De förändringar som kommer till stånd är sådana förändringar i komponenternas prestationer som inte ändrar systemets grundläggande helhet, de leder till högre uppfyllelse av accepterade mål. De enda mål som förändras är de som är instrumentella till det grundläggande systemmålet. Men ibland kan ett misslyckande som kanske bara är ett i en hel rad av misslyckanden förefalla abnormt och leda till att man ifrågasätter om de problem som skall lösas eller den möjlighet som skall utnyttjas egentligen kan angripas inom den existerande paradigmens restriktioner. De funktionella delsystemen och/eller systemets mål kanske hindrar en väsentlig förändring. Detta kan ställa krav på en förändrad systemavgränsning och/eller förändring av de viktigaste målen för systemet. Det krävs ett paradigmbyte i organisation och mål. När detta har genomförts kan utvecklingsexperiment för ytterligare förfining av systemets prestationer komma igång.

Dunn tar ett konkret exempel som illustrerar paradigmbyte med innebörden av en radikal organisationsförändring dvs förändring av mål och systemgränser:

In earlier days, the production of ferrous metals in this country was carried on by a number of identifiable social systems or establishments each characterized by a different set of objectives. Some were engaged in the production of pig iron, some converted pig to steel, some produced basic shapes and plates, etc. Through operating experience, inefficiencies in process fulfilling these objectives became apparent. Some could be resolved within the context of the framework of existing system boundaries and objectives (e.g., the substitution of the Bessemer converter for the old puddling furnace). However, some could not be resolved without the revision of system concepts and objectives.

Substantial inefficiencies, for example, were associated with the heat losses that occurred between the production of pig iron in one stage, the production of steel in another, and the production of sheet and structural shapes in another; but the problem could not be resolved within the framework of the existing establishments. Indeed, the very fact that the diseconomy or anomaly was external to the operating social systems caused it to be overlooked for some time. Attempts to cope with the problem within the framework of the existing system objectives were bound to fail. But, if one modified the system concept to accommodate a series of integrated processes within one establishment with a more inclusive or higher order set of objectives, evolutionary experimentation could and did resolve these anomalies. (Dunn, 1971, p. 141)

Den ekologiska analogin

Dunn (1971) har i en imponerande studie av samhällsutvecklingsprocesser pekat på den ekologiska analogins möjligheter att ge ökade insikter i sociala systems utvecklingsprocesser och utvecklingsproblem. Ekologi är vetenskapen om samspelet mellan organismerna och deras omgivning. Huvudsakligen studeras växternas och djurens beroende av vissa miljöfaktorer t ex klimatiska,

edafiska (markfaktorer) och biotiska (förhållandet till andra organismer).

Till de senare hör bl a djurens mer eller mindre direkta beroende av växterna, liksom de senares beroende av insekter och andra djur för polynering, fruktspridning osv. Å andra sidan kan organismer påverka miljön t ex genom att ge upphov till torv och mylla eller korallrev; vegetationen inverkar t o m på klimatet. I ekologin uppfattas hela organismen som minsta helhet (jämför Bonniers uppslagsbok).

Ekosystem: sammanfattningen av de levande organismer och den materia som bildar ett i vissa avseenden slutet självförsörjande system i naturen inom vilket vissa slag av näring cirkulerar. En damm är exempel på ett relativt starkt avgränsat ekosystem. De flesta ekosystem är dock ej så starkt avgränsade; alla ekosystem är beroende av energitillförsel utifrån.

Om vi byter ut organism mot organisation innebär detta att när vi betraktar Bygg-Sverige som ett "ekologiskt" system ser vi de olika organisationerna som komponenter i systemet. Liksom det ekologiska systemet innehåller olika arter av växter och djur mellan vilka olika typer av beroendeförhållanden existerar så finns det i Bygg-Sverige olika typer av organisationer som fyller olika funktioner. Bygg-Sverige representerar också en miljö som stimulerar vissa typer av organisationer och hindrar eller verkar återhållande på andra. Vi ska i det följande urskilja några olika aspekter av miljön. Liksom organismerna i ett ekosystem kan påverka och förändra miljön så kan också organisationerna i ett system av organisationer göra det. Vi ska senare visa att bostadspolitikens framväxt kan betraktas som ett exempel på hur Bygg-Sverige omvandlas genom förändringar från organisationer i systemet. Ett ekosystem karakteriseras av olika typer av beroende-

förhållanden med omvärlden. Förutsättningar i omvärlden och förändringar i dessa har haft ett avgörande inflytande på utvecklingen i Bygg-Sverige.

Dunn (1971) har pekat på några aspekter av de processer genom vilka ekologiska system förändras och mot bakgrund härav gjort några observationer om förändringar i sociala system.

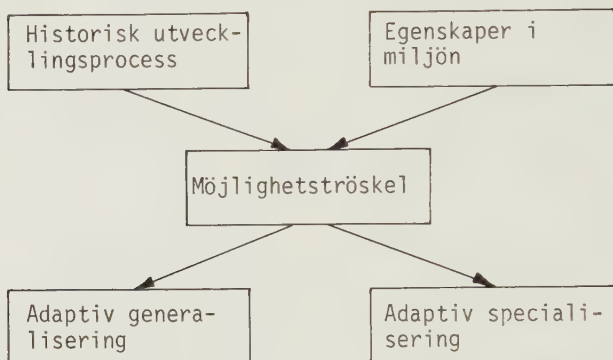
Utvecklingen av en viss art följer ett av två olika mönster nämligen adaptiv generalisering eller adaptiv specialisering. Karakteristiskt för adaptiv generalisering är genomgripande förändringar i form och funktion som medför en omdefiniering av den miljö som är relevant för arten. Detta utvecklingsmönster kännetecknas av att organismens förmåga att förändra sitt eget beteende ökar. Adaptiv specialisering utmärkes av en stegvis förfining i artens form och funktion och medför att organismens förmåga att förändra sitt beteende minskar. Avgörande för vilket utvecklingsmönster arten följer är vissa aspekter av artens historia och det miljösammanhang i vilket den lever.

Dunn tar upp tre villkor för adaptiv generalisering i biologisk utveckling:

1. En ny adaptiv zon är disponibel vilket innebär att arten måste ha geografiskt och ekologiskt tillträde till den
2. Arten måste ha en mångskiftande genetisk pool som inte är begränsad av biologisk specialisering
3. Organismerna i arten bör äga en relativt odifferentierad vävnad som kan uppgå i nya strukturer.

Artens historia och dess miljö genererar tillsammans en "möjlighetströskel" som i förening med artens anpassningsförmåga eller

inlärningskapacitet bestämmer sannolikheten för att biologisk utveckling kommer att medföra adaptiv generalisering.



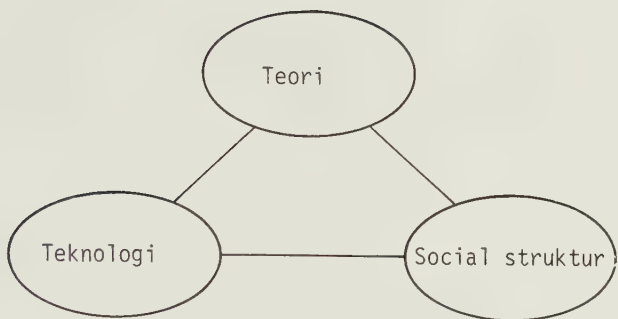
Figur III:1. Den historiska utvecklingsprocessens karaktär och egenskaper i miljön bestämmer den möjlighetströskel en art har att undergå adaptiv generalisering

Samhället som ett socialt system

Sociala system består av tre olika aspekter

Schon (1972) har från studier av företag och större organisatoriska system som branscher utvecklat en teori om sociala system som framhäver tre olika aspekter nämligen systemets teori, teknologi och sociala struktur.

Det sociala systemet innehåller struktur, teknik och teori. Strukturen är de individuella medlemmarnas roller och reaktioner. Teorin består av de åsikter som finns inom det sociala systemet om dettas uppgifter, sätt att verka, dess miljö och framtid. Båda dessa faktorer återspeglar och påverkar i sin tur systemets tekniska sammansättning. Aspekterna hänger alla samman så att en förändring hos en av dem åstadkommer ändringar även i de andra. Med sitt samspel förstärker de varandra och utgör olika aspekter av systemets motivering.
(s. 26)



Figur III:2. Karakteristiskt för ett socialt system är det komplicerade sätt på vilket teori, teknologi och social struktur hänger samman. Det sociala systemet förkroppsligar teorin, ger det mening och innehåll

Det är detta samspel mellan teori, teknologi och social struktur som Kuhn också pekat på vad gäller utveckling av en ny paradigm. Vi ska senare se hur detta samspel mellan teori, teknologi och social struktur utgör en viktig aspekt av bostadspolitikens framväxt.

Dynamisk konservatism

Ett centralt begrepp i Schons teori är "dynamisk konservatism" som betecknar det inbyggda motståndet mot förändringar som utmärker sociala system.

Motståndet mot förändringar hos sociala system är snarare en form av 'dynamisk konservatism' - dvs en tendens att kämpa för att förbli oförändrad.

Så genomsyrande och central är denna typiska egenskap att den skiljer sociala system från andra sociala grupperingar. Ett socialt system är ett komplex av individer som strävar att bevara sina gränser och sitt system av inbördes relationer. Om det uppträder interna tecken till ökande störningar eller yttre hot mot stabiliteten, måste systemet utveckla energi för att kunna förbli stabilt.

(Schon, 1972, s. 26)

Följande exempel om hur ett nytt vapensystem infördes i amerikanska flottan illustrerar innebörden i "dynamisk konservatism" samt hur teknologi, teori och social struktur hänger samman och förstärker varandra (jfr Schon, 1972).

Flottans standardmetod för riktning och eldgivning utgjordes av ett komplicerat system av riktanordningar och en utbildad kanonbesättning med en officer som gav order om hur man skulle rikta. På grund av kanonens rekyl vågade ingen använda siktet på kanonen. En ung officer utvecklade en ny metod som utnyttjade fartygets rörelser och innebar att vilken rekryt som helst kunde utföra den uppgift som tidigare krävt ett specialiserat och välövat team. Försöken visade också en avsevärd ökning av träffsäkerheten. Uppfinnaren tog kontakt med flottstaben för att få uppfinningen officiellt antagen och införd i flottan, men flottan var inte intresserad. Till slut gick uppfinnaren direkt till presidenten som tvingade flottan att acceptera metoden.

Militära organisationer är samhällen som byggts upp kring de vapensystem som används. En förändring i vapentechnologin medför en förändring i den sociala strukturen. Det nya systemet (se exemplet ovan) medförde att den specialiserade och välövade kanonbesättningen inte längre hade någon funktion. Genom att det nya vapensystemet infördes förändrades både örlogsfartygets hierarki och teori.

Motståndet mot förändring beror inte på dryghet eller korruption bland individerna inom systemet. Det är snarare en funktion av systemet som sådant. Det sociala systemet ger sina medlemmar inte bara deras levebröd. Den teoretiska bas och de värderingar som ger livet mening ingår också i det sociala systemet. Ett hot mot det sociala systemet innebär att allt detta hotas.

På grund av den dynamiska konservatismen är det inte roligt att ett socialt system av sig självt genomför några större förändringar i systemet. Dessa kommer ofta snarare som en reaktion på att systemet misslyckats eller hotas av misslyckande. För att ett företag skall omorganiseras av sin ledning krävs i regel att det står vid ruinens brant.

Föreställningen om dynamisk konservatism är inte förenlig med föreställningen om att sociala förändringar är resultatet av rationella ingripanden mot bakgrund av en analys av mål, undersökning av alternativ, och val av den bästa vägen till framsteg.

Den dynamiska konservatismen kommer till uttryck först när specifika ansträngningar göres för att åstadkomma förändringar. Följande exempel från den amerikanska byggnadsindustrin illustrerar hur den dynamiska konservatismen mobiliserar hela systemet mot en hotande förändring (jfr Schon, 1972).

1963 tog handelsdepartementet i USA initiativ till en plan för att avhjälpa svårigheterna för vissa "efterblivna" industrier som relativt sin andel av bruttonationalprodukten satsade alldeles för litet på forskning och utveckling. När det gällde byggnadsindustrin fann man att det knappast existerade någon byggnadsforskning i USA. Man föreslog därför i en rapport att regeringen skulle starta och stimulera byggnadsforskning. Industrin reagerade starkt mot förslaget. De invändningar man framförde var dels att det var ett slag mot den fria företagsamheten, dels att ett bättre sätt att få balans mellan olika industrier var att dra ner det statliga stödet mot högteknologiindustrierna. Hela det amerikanska byggsystemet kände sig hotat av förslaget.

Det visade sig att leverantörer, fackföreningar, inspektörer, köpare, byggfirmor och bokstavligen hela byggindustrins alla element utgör en koalition som har gemensamma intressen ba-

serade på den teknologi som begagnas. Fackföreningarna har t ex ett system för den verksamhet som är baserad på användning av tegel som i stort sett täcker det intresse som tegelfabrikanterna själva har. En uppmaning att forska låter som en uppmaning att ersätta teglet med något annat och utgör därför ett hot mot dessa mångfaldiga intressen. Inte bara leverantörer och fackföreningar utan också byggfirmor, inspektörer, köpare, pressen (genom annonsörer), och regeringsorgan som bestämmer amorteringshastigheten har alltså intressen i denna teglets teknologi. Deras levebröd, deras arbete sådant de känner det, och alla bestämmelser som de känner till, allt detta baserat på den teknologi som kommer till användning, teglets.
(Schon, 1972, s. 34)

Industrins representanter lyckades genom kontakter mellan industrin och kongressen att begränsa den statliga forskningssatsningen på byggnadsindustrin till att gälla ett kortvarigt anslag för enbart textil. Och man lyckades också nästan få upphovsmännen avskedade.

En rad olika sätt att möta en hotande förändring kan urskiljas:

- inte låtsas om hotet (selektiv ouppmärksamhet)
- motanfall
- den hotade förändringen isoleras i ett begränsat utrymme. Om denna strategi tillämpas under en längre tid tenderar systemet att splittras i olika enheter eller områden som alla stänger in sig och skyddar sig mot de andra.
- kooptation - genom någon form av samarbete neutraliseras den hotande förändringen.

Gemensamt för dessa strategier är att ge en så liten eftergift som möjligt inför kraven på förändring.

Det är inte troligt att ett socialt system börjar omforma sig självt. Större förändringar är ofta en reaktion på att systemet

misslyckats eller hotar att misslyckas. En kris är oftast en nödvändig förutsättning för att förändringar skall komma till stånd. Kriser inträffar ofta när den situation för vilken systemet byggts upp försvinner eller radikalt förändras.

Två olika perspektiv på samhällsförändringar

Utifrån det ena perspektivet betraktas samhället som en beslutsfattare. När förändrade situationer uppstår fattar samhället beslut om vad som skall göras och besluten drives igenom. Enligt det andra perspektivet uppkommer förändringar genom att uppfinningar tagits i bruk och sprids, innovationer slår igenom - det nya kommer från en eller flera punkter och sipprar in i hela samhället. Den kritiska faktorn i denna process är samhällets förmåga att lära.

Problemet med att genomföra politik i praktiken kan på många sätt jämföras med spridning av en innovation där innovationen är den nya politiken och den som sprider den är regeringen. Den modell för spridning av innovationer som ligger bakom detta synsätt är den s k centrum-periferi-modellen som grundas på tre huvudvillkor:

1. Den innovation som skall spridas existerar och är i allt väsentligt redan uppfattad och förstådd innan den skall spridas.
2. Spridning är den process genom vilken innovationen flyttas från ett centrum till den slutliga konsumenten.
3. Att leda spridningen är en verksamhet som styrs centralt genom spridning av kunskap, utbildning och tillhandahållande av resurser och stimulans.

När kraven på resurserna i systemets centrum blir större än vad systemet har kapacitet till eller när systemet inte kan hantera den nödvändiga "feedbacken" från periferin riskerar systemet att

misslyckas genom att spridningen blir ineffektiv, budskapet missförstås eller genom att hela systemet slår fel.

I praktisk politik kan centrum-periferi-modellen utföras på olika sätt beroende på hur i detalj den nya politiken har utarbetats. Schon skiljer på följande:

1. Politiska direktiv, dvs en uppmaning från centrum om ett visst uppträdande. Lydnaden kontrolleras inte.
2. Föredöme. Ett exempel på rätt uppträdande förevisas och periferin förväntas ta efter.
3. Tillhandahålla lärare.
4. Anslå resurser. Centrum utformar politiken och tillhandahåller de resurser som krävs för att genomföra den.
5. Tvinga genom lag. Periferin vet hur saker skall göras men man önskar inte göra det.
6. Utsträcka central kontroll till periferin. Centrum inkorporerar de lokala agenterna i sin egen organisation.

Dessa modeller och kombinationer av dem bygger på förutsättningarna att det finns en klart utformad politik som skall genomföras enhetligt överallt och den avgörande ledningen för denna process skall finnas i centrum. I den utsträckning dessa förutsättningar inte stämmer överens med verkligheten kommer politiken att mer eller mindre misslyckas.

Om införandet av en innovation medför stora omvälvningar i systemet och det system av idéer som är förbundet med det blir läget ett annat. Spridningen av innovationer får mer karaktären av en revolution av ett komplext system vilken resulterar i en helt ny systemutformning. Spridningsprocessen blir en kamp med sikte på

omfattande omvandling. För denna process är inte centrum-periferi-modellen tillämplig.

Processmodellen utgår från bl a följande föreställningar:

1. Innovationen föregår inte spridningsprocessen. Den utvecklas under det att processen pågår.
2. Processen utgår inte från en enda källa. Det finns många besläktade källor och nya innovationer som har förstärkande effekter uppträder.
3. Initiativ, utbildning och kunskapsöverföring kan delvis häröra från centrum men det väsentliga är att utvecklingen sker genom ett samspel mellan avsiktliga ingrepp från olika entreprenörer och oförutsedda, oavsiktliga processer. Processen beskrivs bättre med begrepp som kamp och strid än informationsöverföring och kommunikation.

Utifrån processmodellen blir problemet att genomföra politik "att kring ett centralt politiskt tema sätta igång och leda ett helt nät av besläktade processer". Utformningen av politiken kan inte renodlas och skiljas från dess förverkligande. Genomförandet karakteriseras av:

1. Centrum utformar ett politiskt tema som utgör startpunkten för en kedjereaktion av förändringar.
2. De lokala systemen påverkar och bistår varandra.
3. Centrum underlättar och stimulerar kunskapsutvecklingen på lokal nivå.
4. Centrum kan förändra maktstrukturen för att stödja processer i en viss riktning.
5. Kunskap och lärdomar flödar lika mycket från periferi till periferi som från periferi till centrum eller från centrum till periferi.

En sådan process stämmer inte överens med krav på likformighet i tillämpning eller lojalitet mot en viss politisk linje. Den står också i konflikt med många av de traditionella metoderna för lagstiftning och administration.

Dynamisk utveckling

Selznick (1957) utvecklar en teori om organisationers dynamiska utveckling. En organisations beteende beror av det sätt på vilket personer och grupper interagerar med varandra. Sättet att reagera utvecklar ett mönster över tiden. Detta mönster avspeglar specifika erfarenheter hos den speciella organisationen, det är funktionellt dvs det hjälper organisationen att anpassa sig till den interna och externa sociala miljön. Det är också dynamiskt genom att det ger upphov till nya drivkrafter i form av t ex interna intressegrupper bildade kring speciella arbeten, metoder och/eller värderingar.

Selznick skiljer mellan statisk och dynamisk anpassning. Statisk anpassning kännetecknas av att strukturen förblir oförändrad. Införandet av en ny specialist i en organisation är ett exempel på en statisk anpassning. Dynamisk anpassning utmärks av att strukturen förändras och resulterar i nya drivkrafter, behov och problem. Beslut om samarbete med en annan organisation kan t ex få långtgående effekter som ger upphov till nya drivkrafter och problem.

Det är denna typ av kritiska beslut som är av central betydelse för en organisations möjligheter att uppfylla de mål den ursprungligen tillskapades för.

Ett hot mot en organisations förmåga att uppfylla sina ursprungliga mål utgörs av en överdriven och allt för tidig teknologisk

orientering med koncentration på val av medel. Målen tas för givna och betraktas som oproblematiska. Organisationen betraktas som ett instrument för att uppnå givna mål. Det stora problemet blir att öka den administrativa effektiviteten. Två mekanismer genom vilka medlen överbetonas och målen försummas kan urskiljas:

1. Genom att fixera uppmärksamheten på att upprätthålla en väloljad maskin försummas det mera grundläggande och svårare problemet att definiera och säkra verksamhetens mål.
2. Effektivitetskulten tenderar att betona organisationstekniker som är neutrala och därmed också användbara för vilka mål som helst snarare än metoder som är speciellt anpassade till en specifik organisationstyp eller visst utvecklingsstadium.

Maktfördelning och utvecklingsförmåga

Crozier (1964) utvecklar en teori om byråkratiska organisationers sätt att fungera, I sin studie (1964) visar han att den mekanistiska modellen enligt vilken organisationen fungerar genom att de högsta beslutsfattarna ger order som sedan verkställs av organisationen inte avspeglar verkligheten i synnerhet inte när det gäller stora organisationer.

... the progress of standardization of predictability and of rationality in general paradoxically seems to be accompanied by an increasing dependence on the indispensable human means who maintain their autonomy in regard to the goals of the organization much more easily than heretofore.
(Crozier, 1964, s. 6)

En grundläggande föreställning är att en organisations förmåga att samarbeta och utvecklas som en helhet i väsentlig utsträckning bestäms av hur maktrelationerna och styrsystemen är organiserade (Crozier, 1972). Fördelningen av makt och maktsystemet har ett avgörande inflytande över den typ av anpassning människor är i stånd att göra inom en organisation och på organisationens prak-

tiska resultat och effektivitet. Karakteristiskt för ett byråkratiskt system är att - beslutsfattarna tenderar att isoleras från de konkreta problemen vilket leder till att de som har den nödvändiga informationen och kunskaperna att fatta beslut inte har makt att besluta medan de som har makten att besluta inte har den nödvändiga informationen.

Nya maktrelationer tenderar att utvecklas kring områden av osäkerhet i systemet och ger upphov till nya slag av beroendeförhållanden och spänningar vilka ställer krav på ökad centralisering. Runt de områden i systemet där aktörernas beteende är ganska oförutsägbara utvecklas ett helt system av förhandlings- och maktrelationer.

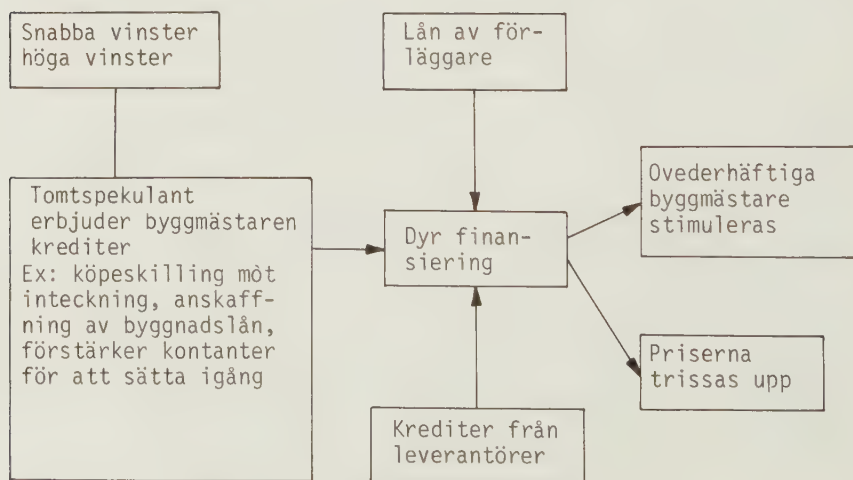
Bristfälligt finansieringssystem strategisk faktor bakom sekel-
skiftets bostadsproblem

Sekelskiftets bostadsproblem härrörde ur industrialiseringen och den därmed sammanhängande urbaniseringen, som under 1800-talets senare hälft allt mer kom att prägla det svenska samhället. De starka konjunkturrörelserna i förening med de speciella egenskaper som produkternas långa livslängd ger bostadsmarknaden förstärkte under vissa perioder bostadsproblemen till akuta samhällsproblem. Högkonjunkturperioder karakteriserades av svår bostadsbrist och starkt stigande hyror vilket ledde till att produktionen av bostäder drevs upp och produktionsapparaten utvidgades tills avsättningssvårigheter uppstod. Då skedde en drastisk minskning i efterfrågan på bostäder som medförde att bostadsproduktionen bröt samman.^{1/} Förändringarna inom byggnadsproduktionen förstärkte konjunkturrörelserna (byggkonjunktur). Bostadssociala utredningen karakteriserar situationen på bostadsmarknaden som:

... en pendling mellan hauser och krislägen, vilken på bostadsmarknaden återspeglades i häftiga växlingar i bostadstillgången mellan krisartad bostadsbrist och tillfälligt bostadsöverflöd... periodiskt uppträdande tillstånd av bostadsknapphet... hyrorna drevs i höjden oberoende av byggnadskostnadernas utveckling och ett ekonomiskt utrymme skapades för stigande tomt- och fastighetsvärden... hyresstegringen var i väsentlig grad en ren knapphetsföreteelse och bottnade i bostadsproduktionens oförmåga att tillgodose bostadsmarknadens behov.
(SOU 1945:63, s. 20)

Finansieringsförhållandena bidrog på ett avgörande sätt till bristerna i bostadsmarknadens sätt att fungera. Under högkonjunk-

turer ledde den starkt ökade efterfrågan på bostäder till stora möjligheter att göra snabba och höga vinster för såväl tomthandlare som byggmästare och kreditgivare. Tomtspekulanterna kunde genom att erbjuda byggmästare krediter få större vinster. Genom att söka sina köpare bland mer eller mindre ovederhäftiga byggmästare och erbjuda dessa att låta nästan hela köpeskillingen stå kvar mot inteckning kunde tomtpriiset drivas upp ytterligare. Ofta förekom det dessutom att tomthandlaren hjälpte byggmästaren med byggnadslov och kontanter för att sätta igång byggnadsarbetet. Ytterligare medel för byggandet erhöles byggmästaren från förläggare och leverantörer som tog ut hög ränta eller ökade sina priser i förhållande till den risk de ansåg sig ta. Dessa förhållanden ledde till att ett stort antal mer eller mindre kvalificerade byggmästare stimulerades och den dyra finansieringen ledde till att priserna trissades upp. Finansieringsförhållandena utgör också en förklaring till de kriser som drabbade byggsektorn vid en inträdande lågkonjunktur. Så snart ett bostadsöverskott förväntades, skars kredittillförseln av med konkurser och arbetslöshet till följd.



Figur IV:1. Finansieringsförhållandena var en viktig faktor bakom labiliteten på bostadsbyggnadsmarknaden

Systemet medförde alltså både möjligheter till stora spekulationsvinster och risker för stora spekulationsförluster. Detta resulterade i en total genomsnittlig fördyring av byggnadssektorn genom oekonomiskt stora svängningar på grund av de många konkurserna. För att förbättra finansieringsförhållandena på bostadsmarknaden bildades 1909 Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa som innebar en förbättring av situationen för primära fastighetskrediter på större stadsfastigheter. Detta utgjorde dock ingen radikal lösning på finansieringsproblemen.

Till följd av bristerna i bostadsmarknadens funktion ledde den kraftiga ekonomiska expansionen under 1894-1914 trots avsevärda reallönestegringar inte till nämnvärda höjningar i bostadsstandarden för industriarbetare. Orsaken var de starka hyreshöjningarna.

Med undantag av tre år under perioden 1895-1914 rådde det bostadsbrist i Stockholm. Situationen kännetecknades av hög hyresnivå, trångboddhet och dåliga sanitära förhållanden för en stor del av befolkningen. Boendets sociala aspekter började uppmärksammas. År 1912 tillsattes till exempel den bostadspolitiska kommissionen vars uppgift var att kartlägga bostadssituationen i Sverige. Samma år bildades socialstyrelsen vars ansvarsområde även innefattade bostadsfrågorna.

Den osunda spekulationen, de ständigt återkommande kriserna, de snabbt stigande hyrorna, den under långa perioder aktuella bostadsbristen och trångboddheten är exempel på några förhållanden som karakteriserade bostadsmarknaden under tiden före första världskriget. Om orsakerna till dessa missförhållanden säger den bostadssociala utredningen att de kan...

... ej läggas enbart på bostadsbyggnadsverksamhetens bristfälliga organisation och finansieringssystem. Den ram av legislativa och kommunalpolitiska åtgärder inom vilka bostadsbyggandet hade att verka var enligt många mening olämpligt utformad.
(SOU 1945:63, s. 22)

Bostadspolitiska initiativ under första världskrigets bostadskris fullföljes inte

Den allmänna försörjningskrisen under första världskriget ledde till stora svårigheter att hålla produktionen uppe och medförde starka räntehöjningar och prisstegringar vilket gav upphov till stora hyreshöjningar speciellt för nybyggda lägenheter. Dessa förhållanden ledde 1917 till en bostadskris med husvillhet och bostadsnöd som följd. Olika åtgärder vidtogs för att komma till rätta med problemen. Regleringar av tillgång och priser på byggnadsmaterial infördes. Redan 1916 anordnades konferenser för att stimulera kommunerna att stödja bostadsproduktionen. För att främja produktionen av småhuslägenheter infördes 1917 statsbidrag som betalades med 2/3 av staten och 1/3 av kommunen. Förutsättningarna för bidraget var att fastigheterna underkastades viss kontroll, vinstbegränsning och den under samma år införda hyresstegringslagen. (Hyresregleringen gällde nämligen inte nybyggda lägenheter.) I sin tolkning av de bostadspolitiska åtgärder som vidtogs 1917 skriver den bostadssociala utredningen:

Konsekvent fullföljd borde denna politik ha gått ut på en successiv ökning av det offentliga stödet för att icke det ackumulerade produktionsunderskottet skulle fortsätta att växa och därmed bostadsbristen utvecklas till ren bostadsnöd.
(SOU 1945:63, s. 30)

Att politiken inte fullföljdes konsekvent berodde till stor del på:

Den allmänt reserverade hållningen gentemot statliga ingripanden i bostadsproduktionen eller i produktionslivet över huvud taget.
(SOU 1945:63, s. 30)

Utredningen fortsätter:

De bostadspolitiska åtgärder som fingo sin början år 1917 misslyckades icke därför att deras ursprungliga uppläggning var felaktig, utan därför att de icke fullföljdes konsekvent och anledningen till detta var knappast oöverstigligen reala eller finansiella hinder utan politiskt-psykologiska.
(SOU 1945:63, s. 35)

Låg bostadspolitisk aktivitet: krispolitiken avvecklas

Avveckling av bostadsbristen var ett stort problem under 1920-talet. Under perioden 1923 till 1930 tiodubblades produktionen av bostäder i Stockholm och fördubblades i övriga stadssamhällen. Trots denna snabba ökning bestod bristen på bostäder. Djupgående förskjutningar i befolkningsstrukturen till följd av hög hushållsbildning och en snabb urbanisering medförde starka höjningar av byggkostnader, hyror och fastighetsvärde.

Bostadspolitiken kännetecknades av att man avvecklade de under kriget genomförda åtgärder. Subventionen slopades t ex 1922, och hyresstegringslagen 1923. Två viktiga skäl bidrog till att man avskaffade hyresstegringslagen: för det första ansågs den i viss grad vara skuld till bristen och för det andra bedömdes depressionerna under 1920-talets första år minska bostadsbehovet i städerna. Inom riksdagen var dock tvekan stor att avskaffa hyresstegringslagen, den fälldes med en rösts majoritet. I sin konklusion beträffande dessa åtgärder säger bostadssociala utredningen:

Av det konstfulla samspelet mellan dirigerad hyresutveckling och statlig stödverksamhet som den ursprungliga planen av år 1920 åsyftade blev huvudsakligen en hyresstegring: från ett indextal av 130 år 1920 till 178 år 1923, då hyresregleringslagen enligt förut uppgjorda planer avvecklades.
(SOU 1945:63, s. 42)

1920-talet kännetecknades av en låg bostadspolitisk aktivitet. Under den senare hälften stod den enskilda byggnadsverksamheten och den allmänna kreditmarknaden för nästan hela bostadsförsörjningen i stadssamhällena.

Under hela 1920-talet kvarstodo förutsättningarna för knapphetsprisstegring på hyresmarknaden och därmed också - vid den samtida utvecklingen av kostnadsfaktorerna - förutsättningar för allsköns monopolitiska företeelser inom byggnadsverksamheten och alla övriga urartningsfenomen som uppstår på en fri byggnadsmarknad ur balans.
(SOU 1945:63, s. 64)

1930 avskaffades bostadslånefonden och bostadskreditkassan som arbetade efter strikt affärsmässiga grunder trädde i funktion.

Därmed hade den bostadspolitiska aktivitet som drevs fram under trycket av bostadskrisen år 1917 definitivt nått sitt slut. Varje spår av positivt stödjande bostadspolitik inriktad mot stadssamhällena från statens sida hade rensats ut så när som på de statliga grundfonder som ställts till förfogande för stadshypoteks- och bostadskreditkassorna, vilka drevo sin verksamhet på sedvanliga bankmässiga grunder. Den liberalistiska attityden till bostadsförsörjningsproblemen hade segrat över hela linjen.
(SOU 1945:63, s. 60)

Arbetslöshetskrisen utlöser nya bostadspolitiska initiativ

Den närmaste impulsen till fortsatt utveckling av bostadspolitiken kom icke från den bostadssociala sfären utan gavs av den hårdnande arbetslöshetskrisen. Grundvalarna för 1920-talets noninterventionspolitik slogs sönder av jordbrukskris, industri Depression och massarbetslöshet; det nya skede i bo-

stadspolitiken som inleddes år 1933 var till impulser och syften ett led i den depressionsbekämpande ekonomiska politiken.
(SOU 1945:63, s. 60)

Det stora problemet 1933 var att upprätthålla sysselsättningen. Ett viktigt motiv bakom stödet till bostadsbyggandet var att man därigenom bidrog till att ge fler människor sysselsättning. Den statliga satsningen på bostadsbyggandet var dock av en blygsam omfattning och utgjordes främst av ekonomiskt stöd för upprustning av dåliga bostäder på landsbygden. Detta exempel på statligt ingripande med direkt ekonomiskt stöd för att höja bostadsstandarden för en eftersatt befolkningsgrupp kom att följas av flera. Ett flertal systematiska undersökningar om bostadssociala förhållanden gav underlag för en rad bostadssociala reformer. Den bostadssociala utredningen som chefen för socialdepartementet tillsatte 1933 spelade en betydelsefull roll i detta sammanhang. Pensionärer och lantarbetare blev föremål för olika former av stödåtgärder. Den låga nativiteten och den därmed sammanhängande "befolkningskrisen" utgjorde drivkrafter för olika stödåtgärder för mindre bemedlade barnrika familjer. Genom lån och bidrag förbättrades samtliga barnfamiljers förhållanden.

Samhällsutvecklingen under 1930-talet kännetecknades av gynnsamma betingelser för bostadsbyggandet. En ökad hushållsbildning och växande inflyttning till städerna medförde en stigande efterfrågan som kunde mötas med en växande bostadsproduktion och en relativt stabil hyresnivå genom att räntan var låg, prisutvecklingen långsamt stigande och byggnadskostnaderna ökade mindre än kostnaderna för andra förnödenheter.

Andra världskriget: Ny bostadsbyggnadskris möts med utvidgat kreditstöd

Krigets utbrott medförde radikalt ändrade förutsättningar för bostadsbyggandet. Under de första krigsmånaderna höjdes räntan med 1,5 %. Byggnadskostnaderna sköt i höjden, materialpriserna steg, ovissheten om utsikterna på bostadsmarknaden var stark. Dessa förändringar ledde till att bostadsbyggandet avvecklades successivt. Planerade och igångsatta byggnader fullföljdes utan att ersättas av nya. Krisen kan i huvudsak karakteriseras som en kreditkris.

För att komma till rätta med de uppkomna problemen utarbetades 1940 ett krisprogram som syftade till att förhindra onödiga skadeverkningar på bostadsmarknaden genom att reducera risken för omfattande arbetslöshet och en akut bostadsbrist med en allmän hyresstegring som följd. Programmet hade en allmän kreditpolitisk innebörd och innefattade en nedsättning av tertiärlåneräntan med 0,75 % och en fördröjd amortering genom vilken lånets annuitet hölls nere de första fem eller tio åren. Härigenom skulle en viss nyproduktion säkras till priser som ej alltför mycket översteg de dittillsvarande.

Under krigets första skede var det inte frågan om att staten skulle finansiera huvudparten av bostadsbyggandet utan endast ge ett utvidgat stöd till de delar som enligt 1930-talets bostadspolitik hade statens finansiella stöd. Den tertiärlåneverksamhet som kom igång på 1930-talet hade i praktiken huvudsakligen utgjort stöd åt kooperativa byggnadsföretags finansiering.

Ett förslag om allmän övergång för hela bostadsbyggnadsverksamheten från dittills gällande finansieringssystem till finansiering med statslån i detta stadium... skulle utan tvivel ha mött oöverstigligen politiskt-psykologiska hinder. (SOU 1945:63, s. 179)

Det bostadspolitiska program som genomfördes vid 1940 års riksdag kan karakteriseras som en övergångsform mellan det bostadspolitiska system med begränsade syften som byggts upp under 1930-talet och det system för generellt finansiellt stöd åt bostadsbyggandet som under fortsättningen av krigsperioden kom att utbildas. Att det i vissa hänseenden hade drag av trevande försök är endast naturligt.
(SOU 1945:63, s. 181)

Krisen förvärras: stödprogrammet byggs ut

Under loppet av 1940 förvärrades krisen. En väsentlig faktor var här den radikalt försämrade räntabiliteten. Förväntningarna om att en viss bostadsverksamhet skulle komma till stånd utanför de statliga stödåtgärderna uppfylldes inte.

Sammanbrottet för den icke statsfinansierade bostadsbyggnadsverksamheten blev mera fullständigt än under någon föregående kris i stadsbyggandets utveckling.
(SOU 1945:63, s. 184)

Av de lägenheter som färdigställts under 1940-talet utgjorde 3/4 byggnader som redan var igångsatta före krigsutbrottet. Den faktiska produktionen inom loppet av 1940 hade gått ner till en nivå motsvarande 10 % av 1939. Risken för en starkt tilltagande utbredning av bostadsbristen var akut. Offentlig övervakning av hyresutvecklingen diskuterades. Det enda verkliga botemedlet mot bostadsbrist var emellertid självklart bostadsproduktion av tillräcklig omfattning för att tillgodose behovet.

De viktigaste åtgärderna i 1941 års program var införandet av röntegaranti för att stabilisera kapitalkostnaderna samt åtgärder för att pressa ner byggnadskostnaderna. Genom att som villkor för lånen ställa krav på kostnadskontroll infördes ett nytt instrument i bostadspolitiken, nämligen granskning av konstruktioner och byggnaders utformningar.

Innebörden i 1941 års program beskriver bostadssociala utredningen enligt följande.

I 1941 års program utmättes beloppet till tertiärlån efter hela den som behövlig beräknade bostadsbyggnadsvolymen. Statens finansiella stöd och det därmed förbundna risktagandet sattes för i princip hela den socialt och marknadsmässigt angelägna bostadsbyggnadsverksamheten in i stället för de mer eller mindre spekulativa finansieringssystem, som före krisen helt dominerat men i och med krisen upphört att fungera. Man skulle kunna beteckna åtgärden som en allmän kreditsocialisering av bostadsbyggandet, dock ofullständigt så till vida att de översta 10 procenten av fastighetskapitalet förutsattes finansierade genom enskilt kapital, insatser i kooperativa företag osv. (SOU 1945:63, s. 192)

90 % av bostadsbyggandet statligt finansierat

Effekterna av 1941 års åtgärder var otillräckliga. Skärpta materialsvårigheter och fortsatta byggnadskostnadsstegringar ledde till kraven på förräntningar och amortering på hela fastighetskapitalet. Anskaffningskostnaderna för de fastigheter som sökt lån under 1941 kunde endast täckas till 90 %.

1942 års program innefattade bl a:

1. En kapitalsubvention i form av ett ränte- och amorteringsfritt tilläggslån som skulle avskrivas efter tio år under förutsättning att a) fastigheten inte undantagits hyreskontroll eller b) avkastningen stigit och anpassats till en stigande allmän hyresnivå på ett sådant sätt att tilläggslånet skulle kunna förräntas och amorteras.
2. En utökning av byggnadslånebyråns resurser för utövande av vägledning avseende rationellt byggnadssätt, materialval, konstruktion etc i byggnadsföretagen.
3. En höjning av den övre belåningsgränsen till 95 % för allmännyttiga bostadsföretag. (För enskilda företag bibehölls gränsen på 90 %.)

Den bostadssociala utredningen tolkade konsekvenserna av programmet för enskilda företagare på följande sätt:

Det enskilda företagandet kunde icke i samma mening som tidigare vara enskilt, när förutsättningarna för räntabel enskild bostadsproduktion försvunnit. I varje fall måste chanserna till privata vinster hårt beskäras och det enskilda kapitalets avkastning begränsas till rimlig proportion med dess risker. Den naturliga ordningen vore att en subventionerad bostadsbyggnadsverksamhet och bostadsförvaltning omhändrades av allmänna organ eller sådana organisationer som arbetar utan enskilt vinstsyfte. Å andra sidan måste i dåvarande läge beaktas nödvändigheten av att bostadsbyggandet snabbt kunde ökas för att tillgodose de närmaste årens behov; den organisation för bostadsbyggande och bostadsförvaltning som redan fanns, måste i största möjliga grad utnyttjas. Därför borde även fortsättningsvis enskild företagarkerksamhet under förutsättning av betryggande garantier för att subventionen tjänade det avsedda ändamålet kunna rymmas inom ramen för ett subventionerat bostadsbyggande. Dylika garantier borde skapas genom att avkastningen på det enskilda kapitalet genom hyreskontrollen och genom utmätandet av beloppet för tilläggslånet begränsades på sådant sätt att endast skälig förräntning och amortering erhöles. (SOU 1945:63, s. 199)

I och med 1942 års program och riksdagens accepterande härav hade det statliga stödsystemet för bekämpning av bostadsbyggnads- och bostadsmarknadskrisen nått sin

... definitiva form, ungefär samtidigt som den allmänna hyresregleringen genomfördes och något tidigare än de växande arbetsmarknads- och materialförsörjningssvårigheterna framtvungo en allmän reglering av byggnadsverksamheten genom arbetstillstånd och byggnadstillståndslagstiftningen. (SOU 1945:63, s. 200-201)

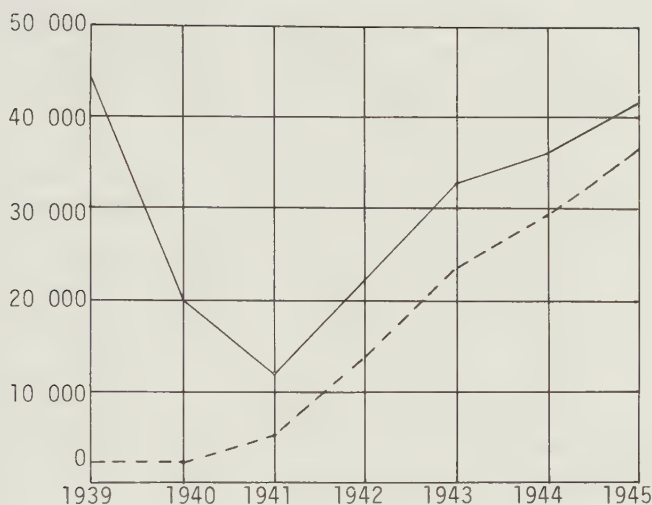
Utredningen skiljer på generella åtgärder som har berättigande för en välordnad bostadsförsörjning oberoende av tillfälliga krisförhållanden och på de som bör avskaffas när krisförhållandena har förändrats. Till de förra hör väsentligen de som ingår i 1941 års program,

... vilkas väsentliga innebörd är en generell offentlig kreditgivning med stabiliserade kapitalkostnader samt hyresbildningens anknytning till kontrollerade kostnader med syfte att eliminera den spekulativa karaktären hos finansiering, byggande och förvaltning av bostäder.
(SOU 1945:63, s. 201)

Exempel på åtgärder som är speciellt betingade av krisförhållanden är de

... som genom den fortsatta byggnadskostnadsstegringen framvungos och togo form i 1942 års program och vilkas utförning bestämts av syftet att under krisen bevara bostadsbyggandets räntabilitet vid en fixerad nivå för hyresavkastningen.
(SOU 1945:63, s. 201)

Utvecklingen av bostadsbyggandet efter år 1939 är i sina huvuddrag såsom belyses av diagrammet historien om ett sammanbrott för bostadsbyggandet som drev produktionen långt under den - visserligen reducerade - nivå som motsvarade behovstillväxten med snabbt framväxande bostadsbrist som följd och en därefter följande återhämtning upp till en nivå som i stort sett motsvarar högkonjunktturnivån före kriget men som på grund av en utomordentligt kraftig behovstillväxt under de senaste åren först på sistone nått fram till att motsvara denna behovstillväxt.
(SOU 1945:63, s. 203)



— Bostadsproduktionen (antal inflyttningsklara lägenheter)
 ---- Antal lägenheter som finansieras med statliga lån o. bidrag

Figur IV:2. Bostadsproduktionen (antal inflyttningsfärdiga lägenheter) i rikets tätorter 1939-1945 samt beräknat antal lägenheter i företag, som finansierats med statliga lån och bidrag.
 (SOU 1945:63, s. 205)

Ovanstående figur illustrerar hur den statliga bostadsfinansieringen växte från praktiskt taget ingenting 1939 till mer än 90 % av antalet nybyggda lägenheter 1945.

Krispolitiken grunden för efterkrigstidens bostadspolitik

Situationen vid krigets slut på bostadsmarknaden kännetecknades av en utbredd trångboddhet och låg bostadsstandard bland stora befolkningsgrupper. Bostadsbristen var omfattande och beräknades 1945 uppgå till ca 40 000 å 50 000 lägenheter. Den bostads-sociala utredningen^{2/} framhöll att en ytterligare utbyggnad av den organisation för offentlig finansiering som genomförts under

krigsåren var den självklara grunden för den framtida bostadspolitiken. Det var genom den offentliga kreditförsörjningen i kombination med hyresregleringen som gjort det möjligt att eliminera det spekulativa draget hos bostadsbyggandet. En återgång till tidigare former för tertiärkrediterna skulle på nytt medföra risk för höjning och splittring av hyresnivån. Offentlig finansiering och ett bibehållande av hyresregleringen så länge bostadsreserven inte var normal betraktades som en nödvändig grund för bostadspolitiken efter kriget.

Utgångspunkten för det bostadspolitiska program som inrymdes i den bostadssociala utredningens slutbetänkande utgår från en helhetssyn på bostadspolitikens roll i samhället.

Ett bostadspolitiskt program måste så utformas att det på bästa möjliga sätt samtidigt tillgodoser olika synpunkter: den bostadssociala, att befordra bostadsstandardens höjande, den arbetsmarknadspolitiska, att bidra till sysselsättningens stabilisering, den befolkningspolitiska, att skapa bättre villkor för familjebildning och familjeutveckling och verka utjämnande på barnförsörjningskostnaderna osv.
(SOU 1945:63, s. 349)

1. Följande räkneexempel kan ytterligare belysa problematiken. Bostadshus har en användningstid av i genomsnitt ca 60 år. I ett jämviktsläge med stabil bostadsefterfrågan skulle då varje år ca 1,7 % av antalet bostäder behöva byggas. En befolkningsökning av ca 1 % om året skulle höja nybyggnadsbehovet till 2,7 %. Detta var ungefär läget under bondesamhället. Industrialiseringen medförde från 1860-talet en ökning av befolkningen i städerna med omkring 3 % i genomsnitt från 1870 till 1931 per år. Det genomsnittliga årliga byggnadsbehovet i städer inklusive ersättningen av äldre byggnader där blir då kanske 4,5 % om året. Det är en 80-procentig ökning mot tiden före industrialismen. Emellertid var inflyttningen till städer starkt konjunkturkänslig. Vissa år blev folkökningen kanske 6 % andra 0 %. Det är lätt att inse att detta då måste slå ut i behov av nya bostäder så att detta varierar mellan 7,5 % och 1,5 %. Sådana drastiska svängningar innebär stora svårigheter för nybyggnationen att anpassa sig till.
2. SOU 1945:63, s. 498-505.

Inledning

Den bostadspolitiska paradigmen genomgick en lång och smärtsam födelseprocess under 1920-talet.

Den situation ur vilken bostadspolitiken föddes utgör en produkt av en unik historisk utvecklingsprocess. De kritiska händelserna under första världskriget hade skapat nya drivkrafter, motkrafter och problem i det svenska samhället. Bostadsproblematiken var endast en del av de samhällsproblem som karakteriserade perioden.

Sedan lång tid var det svenska samhället inne i ett intensivt omdaningsskede. Industrialiseringsprocessen och den därmed sammanhängande urbaniseringen ändrade i grunden samhällsstrukturen - från jordbrukssamhälle till industrisamhälle, från landsbygdsbebyggelse till tätortsbebyggelse. Dessa förändringar åtföljdes också av fundamentala förändringar i den sociala strukturen.

Den dynamiska samhällsutvecklingsprocessen skapade en rad problem. Vi har i föregående kapitel sett hur problemsituationen på bostadsbyggnadsområdet karakteriserades av bl a bostadsbrist, höjda hyror, trångboddhet, dåliga sanitära förhållanden, konkurser och arbetslöshet bland byggnadsarbetare.

Några punktinsatser för bättre förhållanden på bostadsmarknaden

Sättet att hantera problemen utmärktes under tiden fram till första

världskriget av föga radikala åtgärder. Problemen uppfattades som isolerade och möttes med punktinsatser. Finansieringsproblemen föranledde bl a tillskapandet av den statliga egnahemslåneverksamheten och tomträttsinstitutet varigenom samhället fick möjligheter att stödja enskilda personers anskaffande av egnahem; bildandet av Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa 1909 syftade till att förbättra den primära fastighetskrediten för större fastigheter. Det växande medvetandet om bostadsproblemens sociala aspekt tog sig bl a uttryck i att bostadssociala frågor kom att ligga inom socialstyrelsen som bildades 1912. Samma år började bostadskommissionen sitt arbete med att kartlägga bostadssituationen i Sverige.

Några steg mot en bostadspolitisk helhetssyn

Under första världskriget togs några steg mot en mer radikal förändring av bostadsbyggnadssystemet. Selektiva punktåtgärder som utmärkt den tidigare perioden ersattes nu av mer långtgående och generellt verkande åtgärder. Under trycket av den svåra försörjningskrisen som då utlöstes, infördes 1917 en hyresstegringslag med syfte att anpassa hyresnivån efter den allmänna prisnivån. Vidare infördes regleringar av tillgång och priser på byggnadsmaterial. Kommunernas ansvar för bostadsfrågan framhövdes genom det ansvar dessa ålades i samband med det statliga stödet till produktion av småhuslägenheter. Ett flertal konferenser för att stimulera kommunerna att stödja bostadsproduktionen hölls. År 1920 bildades statens bostadslånefond med syfte att tillhandahålla sekundärlån med 10-årig ränte- och amorteringsfrihet för en viss del av byggandet.

Åtgärderna under första världskrigets krisår kan betraktas som ett misslyckat försök att åstadkomma en samordnad svensk bostadspolitik. Drivkrafterna var inte tillräckligt starka för att övervinna

de hinder som restes. Ännu hade inte någon sammanhållen helhetsuppfattning om bostadspolitiken utformats och accepterats av makt-havarna. De nya organisatoriska och styrteknologiska åtgärder som infördes uppfattades som temporära punktinsatser för att lösa speciellt akuta problem. De var inte förankrade i en speciell bostadspolitisk teori.

Återgång till förkrigsförhållanden

Under de första åren av 1920-talet avvecklades viktiga delar av de bostadspolitiska åtgärder som utvecklats under första världskriget. En viktig drivkraft bakom avvecklingen var den

... då gällande ekonomiska doktrinen enligt vilken tillfälliga statsingripanden i kristid i vissa fall kunde försvaras men som bestämt avvisade en mera permanent intervention i marknadsekonomin.
(Gustafson, 1974, s. 8)

Spontana reaktioner mot missförhållandena på bostadsmarknaden

De svåra bostadsproblemen hade redan tidigare givit upphov till reaktioner från olika aktionsgrupper (jfr Gustafson, 1974).

Under senare hälften av 1800-talet bildades i Stockholm, Göteborg och Gävle s k bostadsfilantropiska företag. Dessa erbjöd en lösning för en del mindre bemedlade kategoriers bostadsproblem, t ex gamla, vissa yrkesgrupper, anställda hos vissa arbetsgivare, medlemmar av vissa trossamfund. Under slutet av 1800-talet bildades ett antal bostadsföreningar främst i Stockholm.

Det var dock först vid sekelskiftet som en mer livaktig bostadspolitisk debatt kom till stånd med reformkrav från såväl socialdemokratiskt och liberalt som konservativt håll (jfr Gustafson, 1974). Grundandet av Centralförbundet för socialt arbete (CSA)

1903 och Svenska Stadsförbundet 1908 var ett uttryck för den ökade bostadspolitiska aktiviteten.

1916 bildades Stockholms Kooperativa Bostadsförening (SKB) som ett svar på det första världskrigets bostadskris. SKB var och är en hyresrättsförening vilket innebär att medlemmarna hyr lägenheterna.

Hyresgäströrelsen

Penningsvärdets fall och de enormt stegrade livsmedelspriserna gjorde att det blev nästan omöjligt för de mindre inkomsttagarna att betala de hyror, som fastighetsägarna krävde. Förhållandena försämrades ytterligare genom att bostadsproduktionen minskade starkt under kriget. Massuppsägningar, hyreshöjningar och vräkningar av dem som inte kunde betala hyrorna hörde till ordningen för dagen. Detta var den situation som pionjärerna i hyresgästernas led hade att tackla.

Den första hyresgästföreningen av dem som ännu består bildades 1915 i Nynäshamn. Den inledde sin verksamhet med en långvarig hyresstreck. I Stockholm och Göteborg bildades föreningar 1917, i Västerås 1918, och sedan växte föreningar ganska snabbt fram på många fler orter. (Hyresgäster i förening, 1972, s. 9)

Den situation ur vilken hyresgäströrelsen växte fram de första åren efter världskriget beskrivs så här av en av rörelsens pionjärer:

Under de första åren efter kriget sökte man bot mot detta onda genom subventionspolitik, som visserligen möjliggjorde för några enskilda grupper att komma i besittning av något sånär hyggliga moderna lägenheter men i betraktande av att den hjälp, som sålunda lämnades, var genom sin egen natur (subventioner) begränsad till endast ett fåtal, snarare gjorde det onda värre, när det gav skenet av en lösning av bostadsfrågan utan att vara någon och därmed försvärade för den stora allmänheten att riktigt förstå problemets verkliga förutsättningar. I denna miljö föddes den svenska hyresgäströrelsen. I känsla av att vara övergivna av samhället slöto sig framför allt de fattigaste hyresgästerna

samman för att genom sin solidaritet, sina egna organisationer giva sina hem det skydd samhället icke lämnade.
(Eklund, 1973, s. 4)

En viktig uppgift för de första hyresgästföreningarna var att försvara hyresstegringslagen som attackerades starkt av Sveriges Fastighetsägareförening (grundad 1914) (se Gustafson, 1974, s. 10).

Byggnadsgillen

Situationen på bostadsmarknaden efter första världskriget karakteriserades av såväl en omfattande bostadsbrist som byggarbetslöshet, strejker och lockouter. I denna situation spreds idén om de av byggnadsarbetarna ägda producentkooperativa företagen s k byggnadsgillen.

Omkring 1920 kom de gillessocialistiska idéerna till praktisk tillämpning bl a i England där byggnadsgillena startade sin verksamhet just 1920 men också i Tyskland och Österrike. Byggnadsgillena var en protest mot entreprenadsystemet, mellanhandsvinsterna och säsongarbetslösheten och ett uttryck för strävandena för industriell demokrati.

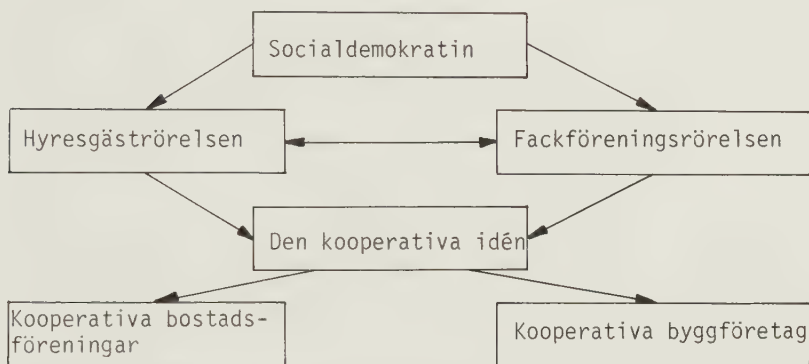
(Gustafson, 1974, s. 10-11)

Efter det att en grupp fackföreningsmän och socialdemokratiska politiker gjort en studieresa till Tyskland och England konkretiserades gillesidén i Sverige. Det första byggnadsgillet var Fackföreningarnas Byggnadsproduktion som började sin verksamhet i Stockholm 1923.

Den socialdemokratiska samhällssynen ledande bakom 1920-talets bostadssociala nytänkande

Både hyresgäströrelsen och fackföreningsrörelsen har sina poli-

tiska och ideologiska rötter inom socialdemokratin. Kooperationen erbjöd en teknologi att utan radikala samhällsförändringar förverkliga några av socialismens ideal.



Figur V:1 Några drivkrafter och samband mellan drivkrafter bakom den sociala bostadssynen

De idéer och föreställningar som socialdemokraterna förde fram kontrasterade i hög grad mot den liberala syn som då dominerade bostadsbyggnadsområdet.

Tage Erlander (1973) ger följande kommentarer angående 1920-talets bostadspolitik:

... men den viktigaste förklaringen (till bostadsnöden) var det sätt varpå bostadsbyggandet hade varit organiserat under 1920-talet. I riksdagen hade liberala åskådningar härskat. Prisbildningen skulle vara fri. När bostadsproduktionen inte kunde bygga i kapp ett stort underskott på lägenheter skulle en knapphetsprisstegring åstadkomma jämvikt mellan utbud och efterfrågan. Resultatet blev kraftiga hyresstegringar under en period av i övrigt sjunkande priser och nominella löner.

Den förhärskande liberala åskådningen avvisade efter vissa helt otillräckliga insatser under första världskriget alla former av samhälleliga åtgärder på bostadssidan. Samhället var helt passivt inför förhållandena.
(s. 166)

Mot dessa uppfattningar förde man från socialdemokratiskt håll fram idéer om bostadsfrågorna som en samhällsangelägenhet. Mot passiviteten ställdes samhällets aktivitet.

HSB vägröjare och exempel för den sociala bostadspolitiken

HSB kommer till: fackföreningsrörelsen fadder och hyresgäst-rörelsen gudmor

Vi har tidigare sett hur hyresgästföreningar och kooperativa byggnadsföretag s k byggnadsgillen tillkommit på initiativ från socialdemokrater och fackföreningsfolk. Bakgrunden till HSB:s bildande sammanfattar Gustafson (1974) så här:

När hyresstegringslagen avvecklades den 1 oktober 1923 framstod två mål som väsentliga för hyresgäströrelsen: trygghet i boendet och en spekulationsfri bostadsmarknad. Dessa mål kunde i huvudsak förverkligas på tre sätt: genom kommunala bostadsföretag, genom egnahemsbyggande eller genom uppförande av kooperativa bostadsföreningshus. I de båda sistnämnda fallen krävdes kommunalt stöd. Valet av den kooperativa handlingslinjen var alltså ej en gång för alla givet, utan den frågan ställdes vid flera tillfällen under diskussion både då och senare. Avgörande blev emellertid ofta kommunernas ställningstagande till långivningen.
(s. 13)

HSB grundades det år då de sista resterna av de bostadspolitiska åtgärder som infördes under första världskriget avskaffades. Gustafson (1974) ger en tämligen utförlig skildring om händelseutvecklingen kring HSB:s bildande. Det är en lärorik skildring om hur något nytt kommer till genom experiment som ger erfarenheter, motstånd som leder till nya initiativ, stöd från "bunds-förvanter" som hjälper till att driva på och om enskilda personer som ser möjligheter och tar initiativ för att förverkliga sina idéer.

1917 hade Stockholms Hyresgästförening bildats på initiativ som utgått från Stockholms arbetarkommun. Inom hyresgästföreningen diskuterades att uppta egen byggnadsverksamhet och man anordnade ett s k bostadslotteri vilken resulterade i att bostadsföreningen "1917 års bostadslotteri" bildades 1919 och inflyttningen skedde i den första i egen regi uppförda bostadsfastigheten. Detta projekt kom att få betydelse för den fortsatta utvecklingen genom att man fått egen erfarenhet av bostadsbyggande. Avslag på ansökan om ny dragning i bostadslotteriet 1919 bidrog till att föreningen sökte andra lösningar på bostadsbyggnadsproblemet. När så Stockholms stad beslöt att upphöra med byggnadsverksamhet i egen regi och i stället stödjade i första hand kooperativt bostadsbyggande fann föreningen det lämpligt att satsa på den kooperativa lösningen. På grund av de extremt höga byggnadskostnaderna efter första världskriget kom ingen byggnadsverksamhet igång omedelbart. En kommitté tillsattes emellertid 1921 och man fick 1922 från Stockholms stad löfte om lån upp till 90 %. Man hade dock inga konkreta projekt.

Den fortsatta händelseutvecklingen visar hur ett initiativ från ett oväntat håll så småningom "råkade" kopplas samman med hyresgästföreningens strävanden. En ingenjör vid Stockholms gatukontor, Bennström, som blivit intresserad av de gillnessocialistiska idéerna tog kontakt med stadshuset och blev anvisad två tomter. Han gjorde själv kostnadskalkyler och skickade in preliminära låneansökningar som beviljades. Bennström tog vidare kontakt med två arkitekter, den ene hette Sven Wallander, och de lovade att rita om projektet kom till stånd. Sigfrid Hansson som några år tidigare deltagit i en resa för att studera gillnessocialismen i Tyskland och England och som sedan försökte förmå fackföreningarna att bilda ett byggnadsgille, förmedlade en kontakt med hyresgästföreningen. Det hela resulterade i att en

bostadsförening bildades och bygget kom igång med det nystartade byggnadsgillet Fackföreningarnas Byggnadsproduktion som producent. En oväntad händelse under det byggandet pågick fick viktiga konsekvenser för HSB:s bildande.

Medan man var sysselsatt att bygga på kvarteret Hugin hade tegeltrusten vägrat att sälja tegel till Bennström, varför denne tillsammans med hyresgästföreningens dåvarande ordförande, John Eriksson, rest till Tyskland för att köpa tegel där. Med sig hade de en skrivelse från Sigfrid Hansson till de tyska byggnadsgillena, Verband Sozialer Baubetriebe. I Berlin hade de träffat en doktor Ellinger, som överlämnat prospekt, stadgar och annat material om Berliner Sparkasse und Bauverein. Sedan de återvänt hem skulle de översatt materialet och därefter bildat HSB i Stockholm.
(Gustafson, 1974, s. 15)

Ett helt nytt sätt att se på boendet

Två centrala idéer i HSB:s verksamhet var dels kravet på spekulationsfritt boende, dels kravet på att även vanligt folk skulle bo modernt. Dessa föreställningar var något nytt och mötte hårt motstånd. 1920-talet kan karakteriseras som HSB:s kampår.

Det är inte lätt att vinna gehör för nya idéer. För det var något nytt som HSB representerade... Det var kanske just detta att vanligt folk skulle bo modernt som underligt nog väckte det största motståndet.

...

När HSB förde ut sitt program om att badrum skulle inredas också i smålägenheter - bostäder för de stora grupperna - betraktades detta som onödig lyx.
(Lundevall, 1973, s. 3-5)

HSB fick föra en kamp mot lånegivare och myndigheter. När Stockholms stads fastighetsnämnd 1932 utlyste en tävling rörande förslag till billiga bostäder ingick i tävlingsprogrammet, att bo-

städer icke fick utrustas med bad - eller duschrum. Av denna anledning kunde HSB ej delta i tävlingen. Men i det förslag som HSB lämnade utom tävlingen och som blev mycket uppmärksammat kunde man bevisa att årskostnaderna för en barnfamilj blev betydligt lägre om man inrymmer bad i lägenheten jämfört med om man skulle bada en gång i veckan på en offentlig badinrättning (Lundevall, 1973).

HSB fick slåss för sopnedkastet. Paradoxalt nog var det hälso-
vårdsnämnderna som skulle övertygas. Det var inte så lätt, men det gick. Centralvärme, rinnande kallt och varmt vatten blev en självklarhet i HSB-lägenheten. Man införde också kollektiva tvättstugor. Även bostadens yttre miljö uppmärksammades.

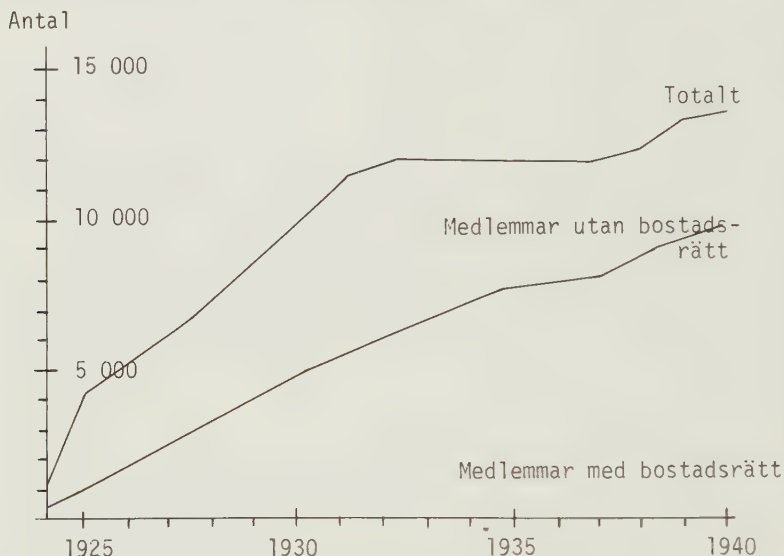
Man utvecklade tidigt balkongen, husen omgavs av planteringar och man eftersträvande maximal solljuseffekt.

... HSB:s insatser när det gällde att förbättra lägenheternas standard inskränkte sig ej till tekniska nyheter utan det rörde sig om ett helt nytt sätt att se på själva boendet. Bostaden betraktades i själva verket enbart som en del av ett större ekonomiskt och socialt sammanhang.
(Gustafson, 1974, s. 28)

Familjens behov stod i fokus och för att ge barnen utvecklingsmöjligheter satte man 1929 igång lekstugeverksamhet. När det ganska snart visade sig vara svårt att få kompetent personal till lekstugeverksamheten startade Stockholmsföreningen i egen regi utbildning av barnträdgårdslärarinnor genom grundandet av socialpedagogiska institutet. De boendes behov av rekreation och friluftsliv föranledde Stockholmsföreningen att köpa Årsta havsbad för att där bygga sommarstugor och en hotellanläggning.

Snabb utveckling under de första åren

HSB fick en "flygande" start. Under åren fram till 1931 producerades ca 5 300 lägenheter och antalet medlemmar växte.



Figur V:2. HSB Stockholms medlemmar 1924 - 1940.
(Gustafson, 1974, s. 22)

God politisk förankring

HSB hade från början en god förankring i kommunalpolitiska och rikspolitiska organ. Fem av de tjugotre personer som från början innehade förtroendeuppdrag i Stockholmsföreningen hade också viktiga politiska uppdrag inom riksdagen, stadsfullmäktige och kommunala nämnder.

Hyresgäströrelsen och fackföreningsrörelsen: infrastruktur för HSB:s utbredning

Under de första åren på 1920-talet stod medlemsvärvningen i förgrunden. Genom att medverka som föredragshållare i fackliga möten och i hyresgästföreningars arrangemang nådde man ut till

potentiella medlemmar. Samarbetet med hyresgäströrelsen resulterade i att man redan 1924 gav ut en gemensam tidning - Vår Bostad. I Göteborg och Malmö etablerades genom lokala initiativ HSB-föreningar. Under de följande åren grundades nya föreningar på allt fler platser. Genom den snabbhet med vilken HSB kom igång med uppförandet av bostäder kunde man peka på konkreta resultat, vilket gav en omfattande publicitet. Utställningar var ett annat sätt att nå ut till allmänheten med den nya synen på boendet. 1927 anordnade KF och HSB Stockholm en utställning och man deltog också i Stockholmsutställningen 1930.

Riksförbundet får snabbt en stark ställning

Redan 1924 bildades HSB:s riksförbund. Initiativet kom från Sven Wallander vid en tidpunkt då det bara fanns en HSB-förening, nämligen den i Stockholm. Wallander såg riksförbundet som ett instrument för att bilda lokala enheter. Av stor betydelse för riksförbundets ställning gentemot lokalföreningarna var att förbundet 1926 godkändes som statligt förmedlingsorgan av lån från statens bostadslånefond.

Wallanders förslag innebar att riksförbundet, förutom låneförmedlingen, skulle svara även för andra uppgifter gentemot sina medlemmar, t ex

- upphandling och produktion av byggnadsmaterial
- organisatorisk och juridisk rådgivning
- teknisk hjälp
- information om t ex hyresledighet, hyresnivåer och fastighetspriser, eventuellt i egen tidning.

Stockholmsföreningen mönsterbildande

Avgörande blev Stockholmsföreningens snabba expansion som gjorde att den fick en naturligt ledande roll i HSB-rörelsens utveckling. Riksförbundet kunde till en början stödja sig på

Stockholmsföreningens snabbt förvärvade ekonomiska och industriella resurser. Genom sin på framgång grundade naturliga dominans kom HSB Stockholm att bli ett mönster för nya lokalavdelningar som anslöt sig.

Snabb industriell och kommersiell tillväxt

Redan från början utvecklades HSB:s affärsverksamhet. Första året inköptes ett större tegelparti varav en del såldes med vinst. 1924 inköpte man egen utrustning till arbetsplatserna och anlade en fabrik för trapttillverkning. Under de följande tre åren utvidgades verksamheten till att omfatta en makadamkross, en snickerifabrik (AB Sparreholms Snickerifabrik) och en fabrik för tillverkning av murbruk. Förutom tillverkning började man också ge sig in på grossistverksamhet avseende byggmaterial för att därigenom komma i åtnjutande av grossistrabatterna. 1930 grundades Allt för Byggnadsfacket AB (AFB).

Välfunnen lösning på finansierings- och låneproblemen

Genom sparkasseverksamheten fick HSB ett kortfristigt kapital som till en del kunde användas som egna byggnadskrediter vilket gav betydande besparingar trots att medlemmarna fick relativt höga räntor. En annan viktig funktion som sparkassan fyllde var att ge tillförlitlig information om den verkliga efterfrågan. Avgörande för föreningens kapitalbildning var dubbelbetalningen av insatser vilket innebar att medlemmar fick amortera den insats de erlagt för lägenheten och således betala beloppet två gånger. För att underlätta för medlemmarna att avyttra sin lägenhet inrättades 1926 en återköpsfond.

Idérik och handlingskraftig ledare

På grund av mitt intresse kom jag i kontakt med de problem som ritandet av hyreshus gav och då föddes av många skäl den tanken att eftersom hemmet kan ge det bästa vi människor

får här på jorden så är det klart att bostaden inte borde vara en handelsvara bland många andra. Den tanken gav nästa. Låt staten mot obligationer lösa in alla våra städers hyreshus och överlåta dem på hyresgästerna, som sedan förvaltar dem som kooperativa föreningar. Med dessa funderingar nedskrivna i, som jag själv tyckte, väl valda ordalag vandrade jag upp till kanslihuset...

Eftersom mina ursprungliga och högtflygande idéer inte ledde till något statligt ingripande av den omfattning jag tänkt mig, återstod ingen annan utväg än att själv försöka förverkliga dem. Så startades HSB i samarbete med hyresgäströrelsen. HSB skulle bli det företag som förde över hemmen från hyreshus till kooperativt ägda fastigheter.

(Hyresgäster i Förening, 1972, s. 13)

På detta sätt berättar Sven Wallander om hur han kom att bli en förgrundsgestalt i HSB. Wallander som 1924 blev verkställande direktör i HSB, var arkitekt till professionen och HSB-husen kom under lång tid framåt att ritas på hans kontor, där man också arbetade med tekniska nykonstruktioner, stadsplaner och utredningsverksamhet. I utvecklingsarbetet gjorde Sven Wallander själv en pionjärinsats, speciellt vad gäller smålägenheternas utrustning.

1920-talets HSB eller historien om hur en god utvecklingscirkel skapades

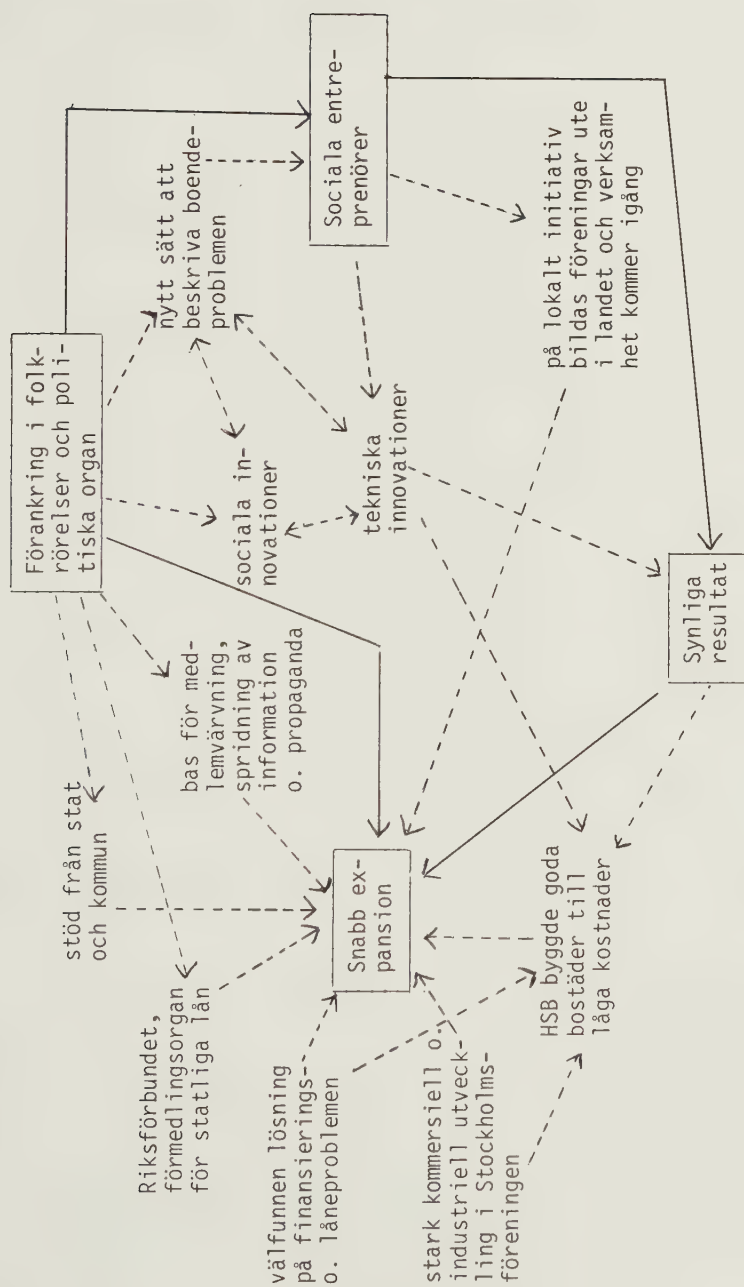
HSB:s utveckling under 1920-talet har karaktären av en god cirkel där de olika komponenterna stödjer och förstärker varandra på ett positivt sätt. Fyra nyckelkomponenter kan urskiljas:

- Det nya sätt att se på boendet som HSB representerade hade en stark förankring i folkrörelser - hyresgäströrelsen, fackföreningsrörelsen - och i viss utsträckning även i politiska organ. HSB fick därmed en naturlig bas för medlemsvärvning, spridning av information och propaganda. Dessutom fanns förutsättningar för samverkan med stat och kommun.

- Sociala entreprenörer, dvs enskilda individer med förmåga att koppla samman resurser och möjligheter för att förverkliga de nya idéerna. Det är de som tar de konkreta initiativen och ser till att något blir gjort. Sven Wallander framstår som ett klart exempel. Folkrörelserna hade troligen en stor betydelse för stimulans och uppfostran av sociala entreprenörer.

- Synliga resultat. Stockholmsföreningens verksamhet resulterade snabbt i resultat som skulle stå som mönster för de nya föreningar i landet, som bildades på lokala initiativ, delvis stimulerade av Stockholmsföreningens framgång. Goda bostäder med hög standard till priser som låg ca 30 - 35 % under marknadspriset var ett effektivt argument för värvning av nya medlemmar och etablerandet av nya föreningar.

- Den snabba expansionen var självförstärkande. Genom utveckling av byggnadsverksamheten samt den kommersiella och industriella verksamheten underlättades lanseringen av tekniska nyheter, samt ökade möjligheterna till kostnadssänkningar. En fiffig lösning på finansierings- och låneproblemen bidrog till ytterligare kostnadsminskningar genom lägre räntekostnader. Expansionen bidrog troligen också till att riksförbundet blev godkänt som förmedlingsorgan för statliga lån vilket ytterligare stärkte HSB:s utbredning. Samspelet mellan hyresgäströrelsen, fackföreningsrörelsen och HSB medförde att de tre folkrörelserna förstärkte varandras utveckling.



Figur V:3.

HSB:s utveckling under 1920-talet har karaktären av en god cirkel där fyra nyckelkomponenter samverkar och förstärker varandra. Pilarna markerar relationer mellan olika faktorer och uttydes "stöder, bidrar till". De heldragna pilarna avser relationer mellan nyckelkomponenter, de streckade betecknar relationer med övriga faktorer

HSB:s utveckling under 1920-talet - exempel på hur en ny "paradigm" utvecklas

HSB under 1920-talet var uttryck för något genuint nytt. Vi har givit exempel på att HSB representerade ett nytt sätt att se bostaden, en ny typ av organisation och nya metoder att förverkliga bostadsområden åt alla till rimliga kostnader. Det är dock inte dessa innovationer var för sig som är HSB utan det är det mönster som beskriver det komplicerade sätt på vilket dessa delar hänger samman i en helhet som representerar 1920-talets HSB.

Vi skall utnyttja paradigmbegreppet för att fånga in några viktiga aspekter av vad HSB var uttryck för under 1920-talet. Tidigare har vi beskrivit hur uppkomsten av en ny paradigm kännetecknas av:

- misslyckandet att med etablerade metoder lösa väsentliga problem leder till kriser
- nya aspekter av verkligheten framhävs
- nya problem kommer i fokus för intresset
- nya metoder och lösningar utvecklas

En paradigm innefattar tre olika aspekter som hänger samman och kan sägas utgöra varandras spegelbilder:

- teoriaspekten som kan sägas utgöra de glasögon genom vilka världen betraktas och som avgör vad som är intressant att fokusera på
- den sociala aspekten avser den konkreta sociala struktur som accepterar det synsätt teoriaspekten är uttryck för
- den teknologiska aspekten omfattar de metoder och instrument som den sociala strukturen utvecklar för att lösa de problem som enligt teoriaspekten är viktiga

Den process genom vilken en paradigm utvecklas kännetecknas bl a av:

- tidigare olösta problem löses på ett framgångsrikt sätt genom tillämpning av nya metoder
- den konkreta framgången leder till att fler ansluter sig till det synsätt paradigmen representerar
- från början existerar något socialt konkret, t ex en informell grupp
- det centrala är inte vad paradigmen är utan vad den gör
- de olika aspekterna av paradigmen utvecklas parallellt genom att förändringar i en aspekt påverkar de andra

Vi har tidigare sett hur de allvarliga problemen på bostadsmarknaden givit upphov till aktioner från olika håll speciellt under första världskriget. Även om enstaka resultat uppnåddes skapades inga mer långtgående förändringar i kvalitativt eller kvantitativt avseende.

HSB grundades efter flera mindre framgångsrika försök

Hyresgästföreningen i Stockholm hade efter bostadsexperimentet i Äppelviken kommit fram till att bostadsbyggandet borde läggas i en egen organisation.

HSB skulle visa att en social bostadsmarknad fungerar

HSB skulle göra något konkret åt bostadsförsörjningsproblemen eller som det uttrycks i kursmaterial från Hyresgästernas Riksförbund:

HSB:s uppgift blev att visa hur en social och spekulationsfri bostadsförsörjning skulle fungera.
(Hyresgäster i förening, 1972, s. 13)

HSB lyckades bygga goda bostäder till låga kostnader

Speciellt före depressionsåren hävdade sig HSB Stockholm väl kostnadsmässigt. HSB-hyrorna var ca 30 - 35 % lägre än likvärdiga lägenheter i privata hus (jfr Gustafson, 1974).

HSB representerade en ny organisationsform

HSB organiserades efter en helt ny princip. Man skapade en särskild bestående byggnadsorganisation, som svarade för nybyggnadsverksamheten och inom sig tog upp och bevarade de praktiska och tekniska erfarenheter och traditionerna. Men de färdiga fastigheterna fördes undan för undan över till dotterföreningar, bildade av respektive fastigheters lägenhetsinnehavare. Med denna form ville man säkerställa en ekonomisk och tekniskt solid ryggrad för den kooperativa byggnadsverksamheten - och man lyckades i sitt uppsåt. (Hyresgäster i förening, 1972, s. 14)

HSB införde bl a nya bedömningsgrunder och kalkylmetoder för värderingar av bostäder

HSB representerade ett nytt sätt att se på boendet. Bostaden betraktades som en del i en större helhet. Detta ledde till att HSB vid konstruktionen av bostäderna inte såg det ur ett snävt bostadskvoteringsresonemang utan man såg bostadskostnaderna som en del av de totala levnadskostnaderna. Därigenom kom man fram till att en lägenhet om 2 rum och kök med badrum var den bästa och billigaste familjebostaden.

HSB utvecklade nya tekniska utrustningar för bostäder

Sopnedkastet är exempel på en helt ny uppfinning som Wallander utvecklade. Kollektiva tvättstugor, ny köksstandard är andra exempel på innovationer som HSB införde.

HSB utvecklade och införde sociala innovationer

Det vidare synsättet på boendets sociala sammanhang bidrog till

utvecklingen av barnstugeverksamheten 1929 och senare rekreations- och friluftsverksamheten.

HSB-paradigmen utvecklades successivt

När den första HSB-föreningen grundades 1923 fanns det relativt klara föreställningar om verksamhetens mål och hur man skulle gå tillväga. Allt eftersom verksamheten utökades fick man nya erfarenheter och ställdes inför nya utmaningar och problem som ställde krav på lösningar. Genom konstruktion och byggande av kvalitetsbostäder gavs kravet på "goda" bostäder en konkret innebörd. Detta krav inspirerade i sin tur till utveckling av såväl tekniska som sociala innovationer vilka gav begreppet "goda" bostäder ett förändrat innehåll. Framgångarna bidrog till att attrahera nya medlemmar och så växte rörelsen.

Den fråga vi sökt besvara i föregående avsnitt är: vad var egentligen HSB för slags fenomen? Vi har utnyttjat paradigmanalogin för att förstå HSB som ett socialt fenomen. Vi har beskrivit HSB utifrån tre olika aspekter - teori, teknologi och social struktur som hänger samman och utgör varandras spegelbilder. 1920-talets HSB var framför allt en rörelse, dvs något dynamiskt, något som utvecklades och förändrades, något som växte och successivt fick allt större inverkan på sin miljö (jfr den goda cirkeln, figur V:3). HSB var ett exempel på att en social och spekulationsfri bostadsförsörjning inte var en utopi. Det var ett realistiskt och för många ett fördelaktigt alternativ till det befintliga systemet. 1920-talets HSB visade vägen för den sociala bostadspolitikerna och utvecklade en teknologi som på ett avgörande sätt skulle bidra till den stora bostadssociala reformen.

Den sociala bostadspolitiken tar form

Inledning

De tämligen goda åren under 1920-talet kom att efterföljas av ett ekonomiskt bakslag av en omfattning som världen tidigare i modern tid icke upplevt. Världsdepressionen kom till Sverige i början av 1930-talet med konkurser och arbetslöshet som följd. Den ekonomiska krisen skapade förutsättningar för omfattande förändringar i det svenska samhället. Socialdemokraterna vann 1932 års riksdagsval och kom i regeringsställning. Därmed hade sådana förändringar i maktsystemet uppnåtts att de nya idéerna på det bostadspolitiska området kunde få en ökad genomslagskraft.

De sociala idéer och föreställningar om statens aktiva roll i samhället som den nya regeringen representerade, pekade på nya aspekter av bostadsmarknadsproblemen och gav stöd åt ett större samhälleligt engagemang i bostadsfrågorna. För att bidra till upprätthållandet av sysselsättningen ingrep staten med direkt ekonomiskt stöd till upprustning av dåliga bostäder på landsbygden. Denna koppling mellan arbetsmarknadspolitik och bostadspolitik har sedan utgjort en central ingrediens i den sociala bostadspolitiken.

De nya ekonomiska teorierna om en expansiv ekonomisk politik som medel för att stimulera ekonomin fick ett starkt fotfäste vid Handelshögskolan i Stockholm där de vidareutvecklades av en grupp ekonomer (den s k Stockholmsskolan). Socialdemokraternas program 1932 om en aktiv sysselsättningspolitik kunde därför få stöd även i ekonomisk teori.

Den bostadssociala utredningen tar ledningen

Genom tillsättandet av den bostadssociala utredningen tillskapades

ett forum för uppbyggnad och integration av kunskaper för lösning av de bostadssociala problemen. Ledamöterna i utredningen representerade såväl ett socialt patos som ett brett kunnande.

Men det på lång sikt viktigaste som hände under de första åren efter den nya regeringens tillträde var tillsättandet av den s k bostadssociala utredningen. Den tillsattes på hösten 1933 och arbetade ända till 1947.

I själva utredningen ingick bl a Gunnar Myrdal, HSB-chefen Sven Wallander och byggmästaren Olle Engkvist. Det var en grupp verkligt skickliga människor beredda till radikala grepp. Men jag tror inte man förringar värdet av de insatser som dessa gjorde i utredningen om man hävdar att utredningens sekreterare Alf Johansson betydde ännu mera för formandet av en social bostadspolitik här i landet. Det gällde inte bara inom ramen för bostadssociala utredningens arbete. Han var chef för statens bostadslånebyrå, från 1948 bostadsstyrelsen. Alf Johansson ingick i så gott som alla andra bostadspolitiska utredningar som under åren fick olika specialuppgifter sig förelagda. Han var också den som inom socialdepartementet kontinuerligt arbetade med bostadsproblemen. (Erlander, 1973, s. 170)

Initierandet av denna utredning och valet av sekreterare har varit avgörande för den svenska bostadspolitiken därefter. Utredningen avgav sitt första betänkande 1934 och kom med två slutbetänkanden 1945 och 1947. Under de 14 år som utredningen arbetade redovisades ett 10-tal betänkanden vilka tillsammans representerar en djup insikt i de problem och möjligheter den dåtida bostadspolitiken hade. De två slutbetänkandena ger uttryck för en helhetssyn på bostadsproblemen och bostadspolitikens roll i samhället. De kan sägas innehålla de ritningar varpå den nuvarande bostadspolitiken fortfarande bygger. Utredningens huvudsekreterare under hela perioden, Alf Johansson, är troligen den man som har haft störst inflytande på bostadspolitikens utformande och genomförande under tre decennier.

En bostadspolitisk experimentperiod

Trots folkrörelsernas bostadssociala insatser på 1920-talet var i

början på 1930-talet medvetenheten om bostadssociala förhållanden mycket låg även inom arbetarrörelsen. De inträngande kartläggningar av bostadssituationen som den bostadssociala utredningen genomförde fick stor betydelse för opinionsbildningen. Utredningen föreslog i olika betänkanden en rad åtgärder för att förbättra bostadsförhållandena. Åtgärderna förverkligades relativt snabbt och kan betraktas som bostadspolitiska experiment i mindre omfattning men de skulle visa sig bli lärorika. Ett skäl till att inte mer omfattande åtgärder vidtogs var de gynnsamma förutsättningarna för enskilt bostadsbyggande som medförde endast ett begränsat behov av insatser från det allmännas sida.

Men även om de kvantitativa resultaten under 1930-talet inte indikerar några större bostadspolitiska framgångar var denna periods betydelse för den nya bostadspolitikens inriktning och innehåll avgörande.

1930-talet betydde genombrottet för uppfattningen av samhällets ansvar för bostadsförhållandena. Här spelade opinionsbildningen kring befolkningsfrågan en stor roll. Det var heller inte oviktigt att bostadssociala utredningen och socialdepartementet fick tekniska erfarenheter av de åtgärder som tillgripits i liten skala redan under 1930-talet. 1940-talet kom nämligen att innebära att mycket av de principer som tillämpats i det lilla formatet nu fördes ut över hela bostadsmarknaden.

(Erlander, 1973, s. 171)

1933 Offentlig stödgivning för dels upprustning av det undermåliga bostadsbeståndet på landsbygden (genom bidrag utan återbetalningsskyldighet samt billiga lån) dels nyproduktion i stadssamhällen genom tertiärkrediter.

Statens byggnadslånebyrå inrättas.

Bostadssociala utredningen tillkallas för att inom socialdepartementet biträda med utredning rörande omfattningen och beskaffenheten av städers och stadsliknande samhällens slumbostadsbestånd samt åtgärder för att undanröja dessa missförhållanden.

1935 Särskilt lån- och bidragsgivning för beredande av bostäder i hyreshus åt mindre bemedlade barnrika familjer.

Särskilda lån för lantarbetarnas bostäder. Omorganisation av bostadsinspektionen på landsbygden.

1936 Byggnadslånebyrån inleder försöksverksamhet för beredande av bostäder i egna-hem åt barnfamiljer.

Revision av hälsovårdsstadgans bostadsbestämmelser.

1937 Utredning om pensionärernas bostadsförhållanden.

1938 Utvidgning av bostadssubventionen för mindre bemedlade barnfamiljer till att omfatta även egna-hem och liknande lägenheter såväl i städer som på landsbygden.

1939 Subventionering av pensionärsbostäder.

Nya bestämmelser rörande lån och bidrag för lantarbetarbostäder.

Omorganisation av bostadsförbättringsverksamheten.

Omorganisation av egna-hemsverksamheten.

Figur V:4. Några exempel på bostadspolitiska åtgärder under 1930-talet

HSB tillhandahåller teknologin för bostadsreformernas genomförande under 1930-talet

HSB: en bostadspolitisk skuggstruktur. Schon (1972) har pekat på hur samhällsproblem ofta ger upphov till utveckling av provisoriska lösningar genom en oplanerad framväxt av informella nätverk. Detta är ofta enda möjligheten att från ett helhetsperspektiv angripa funktionella samhällsproblem avseende t ex arbetsmarknaden eller hälsovården ...

ty det finns ingen etablerad institution, som har grepp om alla de olika element som måste samverka för att utföra hela funktionen.
(s. 163)

HSB:s framväxt under 1920-talet kan ses som exempel på hur ett nätverk och en struktur etableras kring bostadsförsörjningsproblemen i det svenska samhället. En organisation utvecklades som skaffade sig kunskaper om bostadsproblemen och erfarenheter av bostadsbyggande och fastighetsförvaltning. Inom HSB fanns vid 1930-talets början en samlad kunskap om flera olika aspekter av bostadsmarknaden och en organisation som kunde hantera många av de aktuella bostadsproblemen. HSB kan sägas ha utvecklat en bostadspolitisk skuggstruktur som först successivt under senare hälften av 1930-talet och sedan i snabb takt under 1940-talets första hälft kom att ersättas av en formell bostadspolitisk organisation.

Schon (1972) beskriver vidare hur sådana skuggstrukturer föregår införande av institutioner med helhetsansvar för större funktioner:

Ofta verkar det opraktiskt eller omöjligt att övergå från ett stadium där det inte existerar några institutioner med ansvar för större funktioner till ett stadium där sådana institutioner med funktioner införts. Problemet att konstruera dem kan verka alltför svårt. Man kanske behöver forska

och göra försök innan man ger sig in på att sätta upp institutionen. I sådana fall kan ett nätverk som byggts ut tjäna som ett "skuggsystem" för tillkomsten av själva det funktionella systemet.
(s. 163-164)

Om HSB:s roll i detta avseende skriver Gustafson (1974):

När statsmakterna bestämde sig för att engagera sig i en social bostadspolitik hade de av allt att döma behov att förankra denna i närstående organisationer och HSB kunde såväl genom sin ledning som genom sin medlemskår ses som en del av den samlade arbetarrörelsen vid denna tid. Men ännu viktigare var att varken statsmakterna eller kommunerna vid denna tid hade några instrument för att föra en bostadspolitik. HSB:s riksförbund kunde i det läget erbjuda samhället sina resurser (man hade erfarenhet av bostadsbyggande och fastighetsförvaltning och man hade egna utredningsmöjligheter) och sin medverkan vid genomförande av de kommande bostadspolitiska åtgärderna.
(s. 51)

HSB genomförde bostadssociala utredningens åtgärdsprogram. Från mitten av 1930-talet blev HSB en landsomfattande bostadsrörelse. I det första programmet mot trångboddhet som utredningen lade fram 1935 förutsattes ett kommunalt engagemang. Men kommunerna var inte särskilt samarbetsvilliga. Då grep HSB in.

Kommunerna var rädda för att engagera sig i bostadsfrågan, brända som de var av krisen efter första världskriget. Men mycket tack vare HSB som tog hand om verksamheten och drev på så kom programmet igång direkt i Stockholm och Göteborg och i en del andra större städer.
(Att bo, 1973, intervju med Alf Johansson)

HSB tycktes i början fungera som utredningens verkställande organ som snabbt och effektivt genomförde utredningens intentioner.

Sedan utredningen avgivit sitt betänkande rörande de barnrika familjernas bostadsförsörjning 1935-01-17, följde HSB:s Riksförbund snabbt upp de politiska åtgärderna: skrivelse till kommunerna utformades, typräknings utarbetades och en rad orter besöktes av förbundets ombudsmän.
(Gustafson, s. 49)

HSB medverkade också i de kommunala stiftelserna genom att tillskjuta toppkapitalet . Vidare gjorde HSB utredningar för bostadssociala utredningens och statens byggnadslånebyrås räkning (jfr Gustafson, 1974).

Ett exempel är AB Familjebostäder som grundades 1936 av Stockholms stad tillsammans med HSB. Bolaget bildades för produktion av hyreslägenheter för mindre bemedlade barnrika familjer. Bostäderna administrerades av HSB.

Förskjutning i HSB-föreningarnas verksamhet. HSB accepterade samhällets bostadspolitik och den kooperativa verksamheten ersattes delvis av produktion och förvaltning av hyreshus, främst till barnrika familjer. Efter kriget engagerade man sig också i betydande omfattning i de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen.

HSB betraktade sig som ett medel att förverkliga de bostadssociala ideerna. Man kan fråga sig hur HSB vid denna tidpunkt såg på sin egen roll i samhället. Vad var det som gjorde att HSB accepterade rollen som "verkställare" av bostadssociala utredningens förslag?

Redan 1934 tog Wallander och HSB ställning för att stödja den bostadssociala utredningens förslag att hjälpa mindre bemedlade barnrika familjer

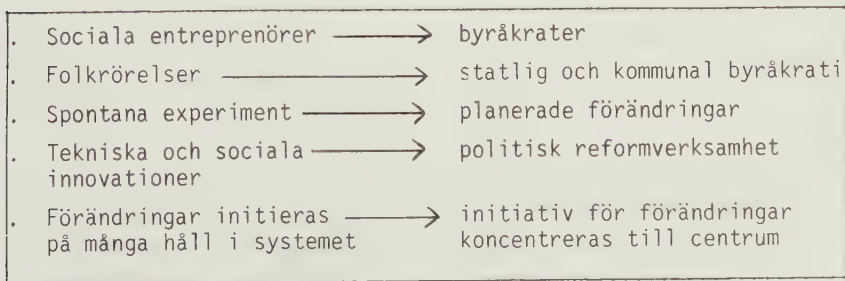
... vare sig denna organiserades som kooperativa företag eller på annat sätt.
(Gustafson, 1974, s. 49)

Den kooperativa idén betraktades av HSB:s ledning som ett medel och inte som mål för HSB:s verksamhet. Målet var att förverkliga de bostadssociala idéerna.

Initiativet i bostadspolitikens utveckling går successivt över till statliga organ

Under 1920-talet, som vi tidigare har beskrivit, utvecklades det bostadspolitiska nytänkandet inom folkrörelserna. Staten var motståndare. Innovationer skedde på ett icke planerat sätt och kom fram på olika håll i landet. I och med maktskiftet 1932 förändrades situationen och staten började till skapa nya instrument för att utveckla bostadspolitiken. Folkrörelserna och staten gick hand i hand. Samtidigt skedde en förskjutning i sättet att förändra som skulle komma att bli alltmer markerad allt eftersom tiden gick. De sociala entreprenörer som under 1920-talet kämpat på barriaderna fick se initiativen sakta gå över till byråkraterna i de nyskapade organen.

Folkrörelserna som drivit på utvecklingen fick hjälp av en sakta växande statlig och kommunal byråkrati som började ta över ansvaret för bostadsproblemen. De spontana experiment och det nyskapande som ägt rum i bostadsrättsföreningar och byggnadsgillen började ersättas av planerade reformer ledda av byråkratiska organ. Förändringar som tidigare initierats på en mängd olika håll i landet började koncentreras till bostadssociala utredningen och statens byggnadslånebyrå.



Figur V:5. Under 1930-talet skedde väsentliga förändringar i den bostadspolitiska förändringsteknologin

1930-talets bostadspolitiska paradig

Bostadspolitiken under 1930-talet vägledades av de mål som formulerades av hyresgäströrelsen och HSB under 1920-talet: billiga och goda bostäder åt alla samt spekulationsfri bostadsmarknad. Under 1930-talet fick därutöver formuleringen av två bostadspolitiska principer stor betydelse för inriktningen:

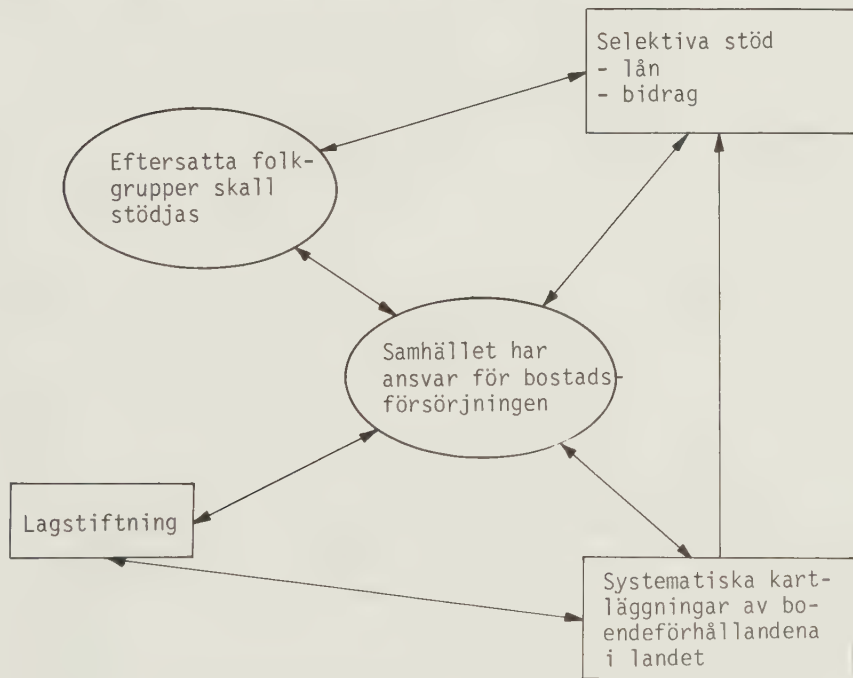
- samhället har ansvar för bostadsförsörjningen
- eftersatta folkgrupper ska stödjas

Med utgångspunkt från dessa principer utvecklades och togs i anspråk följande instrument

- selektiva stöd i form av lån och bidrag till eftersatta folkgrupper
- systematiska kartläggningar av de faktiska boendeförhållanden i landet
- lagstiftning

Instrumenten knöts till statens byggnadslånebyrå. De kooperativa företagen, med HSB som det mest framträdande, genomförde reformerna. Under perioden etablerades också några kommunala bostadsföretag. Före 1935 fanns det endast fem men under perioden 1936-1940 bildades ytterligare åtta. Under kriget ökade antalet med 17 men det var först efter kriget som de kommunala bostadsföretagen etablerades i stor omfattning.

Genom de omfattande kartläggningar av de faktiska boendeförhållandena som bostadssociala utredningen utförde med stöd av HSB erhöles ett faktaunderlag som gjorde det möjligt att välja ut de mest eftersatta folkgrupperna för stöd. Behoven klarlades och åtgärdsprogram kunde utvecklas som styrde resurserna till de mest behövande. Förslag om lagändringar utarbetades för att tvinga fram nödvändiga förändringar och ta bort hinder (jfr nedan).



Figur VI:1. Några ingredienser i 1930-talets bostadspolitik. Ellipserna innehåller mål för politiken och rektangeln de instrument som används för målen uppfyllelse. Pilarna betecknar relationer som kan läsas "stödjer", "bidrar till", "ställer krav på". Figuren illustrerar hur några olika medel samverkar till att stödja förverkligandet av målen och hur målen ställer krav på olika medel.

Exempel: Samhällets ansvar för bostadsförsörjningen ställer krav på kunskap om boendeförhållandena, dvs systematiska kartläggningar av boendeförhållandena, vilket stödjer möjligheterna att utforma selektiva stöd för vissa folkgrupper.

Krisen skapade förutsättningar för fundamentala förändringar i bostadsförsörjningssystemet.

Under de första krigsåren skedde en så drastisk nedgång i bostadsbyggandet att situationen karakteriserades som "det största sammanbrottet i stadsbyggandets historia, allvarligare än kriserna i slutet av 1800-talet och under första världskriget." (Att bo, 1973). Förutom att produktionen av bostäder nästan eliminerades kännetecknades situationen av att finansieringssystemet upphörde att fungera, svår brist på vissa material och snabba kostnadsstegringar. Hela bostadsförsörjningssystemet hotades. Krav ställdes på idéer som kunde förklara, ställa diagnos på och bota krisen.

En uppfattning om omfattningen av den bostadspolitiska förändringen som krisåtgärderna skulle komma att medföra belyses av följande citat från Erlander (1973):

De omvälvande förändringar som hela bostadspolitiken blev utsatt för under krigsåren kom att leva vidare i sina huvuddrag. Kanske kan man säga att genombrottet för en social bostadspolitik är en av de mest genomgripande omvälvningar som det svenska samhället har genomgått. Man kan tala om en socialisering av fastighetskreditsystemet och om en planhushållning av en hel sektor i vår ekonomi. Bostadsmarknaden ställdes under samhällets kontroll. Staten och kommunerna tog ledningen för en politik med klart socialt syfte. Marknadskrafterna fick spelrum endast inom de ramar som samhället angav utifrån de sociala ambitionerna på bostadsförsörjningens område.
(s. 176)

Budgetåren 1933/34 - 1946/47 anslog i statsbudgeten sammanlagt ca 1 700 milj kr till bostadsförsörjningen. Utvecklingen mellan 1930-talets försök i mindre skala och 1940-talets generella åtgärder framgår av att av detta belopp endast ungefär 7,5 % användes fram till och med 1939/40.
(s. 175-176)

Bostadssociala utredningens arbete på 1930-talet hade givit en god bostadspolitisk handlingsberedskap.

I den uppkomna situationen tillsattes vid sidan av bostadssociala utredningen den s k 1940 års byggnadskostnadsutredning med Alf Johansson som ordförande. Alf Johansson kommenterar denna utredning så här:

Vi utarbetade på kort tid ett betänkande. Som jag för min del anser vara det viktigaste betänkandet under hela denna period. Där dras det upp riktlinjer för hela den stödpolitik som kännetecknar krigsårens politik och sedan utvecklas i bostadssociala utredningens slutbetänkande och kommer att lägga grunden för efterkrigstidens bostadspolitik. Det sattes snabbt igång utredningar och det kom snabbt fram förslag. (Att bo, 1973)

Det är påfallande hur fort man fick situationen under kontroll. Förklaringen torde vara att det intensiva bostadspolitiska utvecklingsarbete som försiggått under 1930-talet gjorde att de ansvariga var, inte minst teoretiskt sett, väl förberedda att hantera akuta bostadsförsörjningsproblem.

Krissituationens krav på snabba och radikala ingripanden nödvändiggjorde ett starkt centralt bostadspolitiskt organ

I början av krisen utvidgades vissa tidigare stödformer men alltför snart eftersom krisen förvärrades framstod det som nödvändigt med mer radikala åtgärder. Vägledande för de krisprogram som utarbetades 1941 och 1942 var:

- byggnadskostnaderna ska hållas nere
- byggnadsvolymen ska hållas uppe
- stabila kapitalkostnader
- eliminera spekulativen

Centrala inslag i 1941 års program utgjordes av

- allmänt kreditstöd
- kostnadskontroll och teknisk granskning
- räntegaranti

Men problemen förvärrades och ett nytt åtgärdsprogram utarbetades 1942 där de viktigaste inslagen utgjordes av

- kapitalsubvention
- centrala direktiv avseende rationellt byggnadssätt, materialval och konstruktion
- en höjning av belåningsgränsen för allmännyttiga bostadsföretag till 95 %
- hyresreglering

Krisprogrammen innefattade således ett helt paket av åtgärder där de olika inslagen stödde varandra. Det allmänna kreditstödet innebar att staten påtog sig ett direkt ekonomiskt ansvar och en ekonomisk risk för bostadsbyggandet. Detta motiverade att staten också kunde ställa krav på kontroll över kostnaderna för byggandet och kvaliteten på bostädernas tekniska utförande. För att hålla byggnadskostnaderna nere och hushålla med de knappa tillgångarna på vissa material utarbetades på statens byggnadslånebyrå regler för rationellt byggnadssätt, materialval och konstruktion.

Krisåtgärderna innebar en dynamisk anpassning av den svenska bostadspolitiken

Anpassningen till bostadsbyggnadskrisen i början på 1940-talet skulle få långsiktiga konsekvenser för det svenska bostadsförsörjningssystemet.

För att klargöra innebörden i vad som hände under de första krigsåren skall vi utnyttja en psykoanalytisk analogi. Selznick (1957) skiljer mellan två typer av anpassning: statisk respektive dynamisk. Utmärkande för statisk anpassning är att inga förändringar i strukturen krävs, inga nya drivkrafter eller motkrafter skapas och en återgång till de förhållanden som var före anpassningen möter inga problem. Dynamisk anpassning däremot innebär att grundläggande förändringar sker som skapar nya drivkrafter, motkrafter, behov och problem. Även om detta inte omedelbart kommer till uttryck i den akuta situationen sker det förändringar i den dynamiska strukturen som ger upphov till förändringar i sättet att tolka och lösa problem, att formulera mål och att möta behov.

Vad innebar egentligen bostadsbyggnadskrisen och sättet att hantera den? Låt oss först konstatera att det som utlöste krisprogrammen var ett flertal symtom på allvarliga problem på bostadsbyggnadsmarknaden - "maskineriet" hade kommit i olag. Den bostadssociala utredningen kunde registrera snabb avveckling av bostadsbyggandet; kapitalbrist på grund av att finansieringssystemet hade brutit samman; brist på vissa byggnadsmaterial och snabba kostnadsstegringar. Utredningens uppgift var att utan dröjsmål få läget under kontroll. Problemsymtomen analyserades och omformulerades så att de skulle kunna lösas med de medel som fanns tillgängliga eller med en teknologi som snabbt kunde utvecklas.

Problemen med att hålla byggnadsvolymen uppe, tillhandahålla kre-

diter för att få ett funktionsdugligt finansieringssystem, se till att tillgängliga material utnyttjades rationellt och att byggnadskostnaderna hölls nere, var möjliga att lösa med hjälp av den åtgärdsrepertoar man kunde förfoga över. Den innefattade allmänt kreditstöd, speciellt stöd till allmännyttiga bostadsföretag, kostnadskontroll och teknisk granskning samt centrala direktiv avseende rationellt byggnadssätt, materialval och konstruktion. Den lösning som dessa åtgärder utgjorde, medförde emellertid inte endast att man lyckades komma till rätta med de akuta problemen. Åtgärderna var också ett försök att göra sådana ingrepp i bostadsförsörjningssystemet att problem av den typ som krissituationen i början på 1940-talet gav upphov till i framtiden skulle elimineras.

Bakom utredningens krisprogram låg således inte bara den kortsiktiga ambitionen att hantera de akuta problemen utan en strävan att omskapa hela bostadsförsörjningssystemet för att på lång sikt undanröja de krisframkallande bristerna i systemet och därmed hindra uppkomsten av liknande kriser i framtiden. Vid utformningen av krisprogrammen torde erfarenheterna från krisen under första världskriget ha haft stor betydelse. Finansieringen av bostadsbyggandet bedömdes vara en strategisk faktor. Införandet av ett allmänt kreditstöd innebar att förutsättningarna för enskild bostadsproduktion förändrades i grunden från de som utmärker den fria marknaden till villkor som karakteriserar en planhushållning.

Genom att flytta över ansvaret för bostadsproduktionen från enskilda företagare till samhällsorgan förändrades på ett radikalt sätt maktstrukturen i bostadsförsörjningssystemet. Makt flyttades från enskilda företag till samhällsorgan. De allmännyttiga företagen gavs ett speciellt stöd i lånevillkoren. Därmed markerades att samhället inte bara tagit över kontrollen av resursfördelningen för bostadsbyggandet utan också ville stödja en övergång från enskild till kommunal bostadsförvaltning. Införandet

av kostnadskontroll och teknisk granskning motiverades med det ekonomiska ansvar samhällets kreditgivarroll utgjorde och innebar att samhällsorgan fick en direkt kontroll över bostadskostnaderna och den tekniska standarden. Genom att ingripa med centrala direktiv och normer avseende byggnadsföretagens byggnadssätt, materialval och konstruktion, lades grunden till samhällsstyrning av byggnadsteknologin genom detaljerade norm- och regelsystem.

Den kraftiga utbyggnaden av det centrala bostadspolitiska organet innebar att ett samlat ansvar för bostadsförsörjningen förkroppsligats i en organisatorisk struktur.

Den relativa snabbhet med vilken krisen kom under kontroll fick en avgörande betydelse för tilltron till de principer efter vilka krisprogrammen hade utvecklats samt de medel och lösningar som kom till användning. Lösningen av krisen visade att det var möjligt för samhället att med en uppsättning centrala styrsystem klara av bostadsförsörjningen i en svår situation. Den kommunikativa funktion som hanteringen av krisen fyllde när det gällde att övertyga om ett nytt sätt att reglera bostadsmarknaden skulle komma att vara av utomordentlig betydelse.

Efter att i den fortsatta analysen ha diskuterat några teoretiska föreställningar om social struktur ger vi en kort beskrivning av den bostadspolitiska organisationen. Därefter undersöker vi motiven bakom de allmännyttiga bostadsföretagen och hur HSB som en följd av kommunernas satsning på egna bostadsföretag fick en förändrad roll i bostadsförsörjningen.

Not om social struktur

Den sociala strukturen i ett samhällssystem beror av den organisatoriska formen

Organisationsschemat kan sägas beskriva en aspekt av organisationens sociala struktur genom att visa på hierarkin mellan olika nivåer; avdelningar med olika funktioner; kontroll- och samverkansförhållanden mellan olika enheter. Befattningshavarnas olika roller, statusattribut och relationer utgör också ingredienser i den sociala strukturen. Det bostadspolitiska systemet utgör mer än en serie funktioner. Det innefattar också en social struktur som är uppbyggd kring dessa funktioner och vars egenskaper är avgörande för systemets sätt att fungera.

Organisationen som ett tekniskt instrument

Ett sätt att betrakta organisationen är att se den som ett instrument för att utföra vissa bestämda uppgifter. Detta synsätt, som är väl förenligt med den byråkratiska organisationsformen, beskriver Selznick (1957):

The most striking and obvious thing about an administrative organization is its formal system of rules and objectives. Here tasks, powers, and procedures are set out according to some officially approved pattern. This pattern purports to say how the work of the organization is to be carried on, whether it be producing steel, winning votes, teaching children, or saving souls. The organization thus designed is a technical instrument for mobilizing human energies and directing them toward set aims. We allocate tasks, delegate authority, channel communication, and find some way of coordinating all that has been divided up and parceled out. All this is conceived as an exercise in engineering; it is governed by the related ideals of rationality and discipline.
(s. 5)

Organisationen som ett naturligt samhälle

Selznick (1957) framhåller emellertid att organisationen är något mer än ett tekniskt system:

The formal, technical system is therefore never more than a part of the living enterprise we deal with in action. The persons and groups who make it up are not content to be treated as manipulable or expendable. As human beings and not mere tools they have their own needs for self-protection and self-fulfillment - needs that may either sustain the formal system or undermine it. (Ibid., s. 8)

Detta innebär att organisatonens inre sociala värld måste beaktas. Organisationer är i viss mån naturliga samhällen med en unik historia som är sammansatt av urskiljbara sätt att reagera på och påverkas av inflytande från interna och externa krafter. Då dessa sätt att reagera utkristalliseras i speciella mönster, framträder den sociala strukturen. Ju mer utvecklad den sociala strukturen är ju mer kommer organisationen att värderas för sin egen skull , inte bara som ett instrument utan som ett samhälle som tillfredsställer sina medlemmars behov.

Den sociala strukturen förkroppsligar en teori

På sätt och vis är det missvisande att skilja mellan det sociala systemet och dess teoretiska grund, ty det sociala systemet förkroppsligar det teoretiska och det senare utgör det sociala systemets idé. (Schon, 1972, s. 28)

Kuhn (1970) framhåller att det som förenar medlemmarna i ett vetenskapligt samhälle är de gemensamma föreställningar man har om hur verkligheten är beskaffad. Det går inte att skilja på den sociala strukturen och teorin - de hänger samman.

Paradigm is what the members of a scientific community share and conversely a scientific community consists of men who share a paradigm.
(Kuhn, 1970, s. 176)

Den sociala strukturens utformning beror av systemets teori och teknologi

Kuhns (1970) beskrivning av det vetenskapliga samhället avspeglar starka beroendeförhållanden mellan den sociala strukturen och teorin samt de metoder och instrument som ingår i vetenskapens verktygsarsenal.

Finally, at a still higher level, there is another set of commitments without which no man is a scientist. The scientist must, for example, be concerned to understand the world, and to extend the precision and scope with which it has been ordered. That commitment must, in term, lead him to scrutinize, either for himself or through colleagues, some aspect of nature in great empirical detail... The existence of this strong network of commitments - conceptual theoretical, instrumental and methodological - is a principal source of the metaphor that relates normal science to puzzle-solving.
(Ibid., s. 42)

Olikheterna mellan skilda vetenskapliga samhällen är ingenting annat än en fråga om olika sätt att leva (ibid., s. 94).

Schon (1972) framhåller att sambanden mellan social struktur, teori och teknologi är av en sådan art att man inte kan rubba någon av dem, utan att ge upphov till förändringar i de andra. Sociala system utvecklas alltid på en viss teknologisk nivå vilket innebär att om teknologin förändras så förändras den sociala strukturen. På motsvarande sätt finns det en teoretisk dimension i varje socialt system. Denna innefattar hur det organisatoriska systemet ser på sig själv, sin roll och sina uppgifter i ett större system.

Den bostadspolitiska organisationen: centrum-utformar-periferin-verkställer

Med begreppet "centrum-utformar-periferin-verkställer" vill vi sammanfatta grundstrukturen i den bostadspolitiska organisation som tillskapades på 1940-talet och alltsedan dess bibehållits relativt oförändrad.

Fram till 1948 fanns det två centrala organ för den bostadspolitiska verksamheten: byggnadslånebyrån som handlade ärenden rörande städerna och egnahemsstyrelsen som hade ansvar för bostadsförhållandena på landsbygden. År 1948 skedde en omorganisation som medförde att egnahemsstyrelsen och byggnadslånebyrån omvandlades till ett centralt ämbetsverk: bostadsstyrelsen. Den regionala organisationen omfattade bostadsstyrelsens länsorgan, länsbostadsnämnderna samt till kommunerna knutna organ, förmedlingsorganen.

I den bostadspolitiska organisationens verksamhet kan tre olika typer av arbetsuppgifter urskiljas:

1. Underlag för bostadspolitiska ställningstaganden.
Att genom löpande statistik, allmänna utredningar och speciella undersökningar följa samhällsutvecklingen och kontinuerligt undersöka förutsättningarna för förverkligandet av de bostadspolitiska målen.
2. Utveckling av administrativa styr- och kontrollsystem.
Bl a innefattas utarbetande av instruktioner och anvisningar för handläggning av ärenden i länsbostadsnämnder och kommunala organ samt utveckling av byggnadstekniska och bostadstekniska normer.
3. Handläggning av ärenden avseende t ex låne- och bidragsverksamheten.

Det centrala organets arbetsuppgifter innefattade alla tre typer-
na medan länsbostadsnämndernas uppgifter i huvudsak utgjordes av
handläggning av vissa mindre låne- och bidragsärenden samt viss
teknisk förhandsgranskning. De kommunala organens uppgifter omfat-
tade främst förmedling av ansökningar om lån och bidrag samt om
förhandsgranskning. Vidare att biträda länsbostadsnämnder och
bostadsstyrelsen med t ex information om lånesökanden, bostads-
förhållandena på orten. Dessutom ingick verkställandet av bygg-
nadsteknisk kontroll.

Fördelningen av arbetsuppgifter medförde följande rollfördelning
mellan det centrala organet och de lokala organen (läns- samt
kommunorganen).

Centralt organ

Utvecklingsverksamhet, t ex utveckling av bostadstekniska
normer. Detta är en mycket kvalificerad verksamhet som
innefattar ytterst komplicerade bedömningar rörande av-
vägningar mellan olika aspekter på bostadens utförande.
Såväl funktionella som tekniska och psykologiska över-
väganden kommer in.

Resurstilldelningen genom beslut om lån och bidrag

Byggnadsteknisk kontroll ingår i villkoren för erhållan-
de av lån.

Konsult, lärare - genom att t ex biträda byggföretagare vid
planeringen av bostadsbyggnadsföretag samt biträda läns-
organen och de kommunala organen med råd, upplysningar
och anvisningar i tekniska frågor.

Lokala organ

Handläggning av låne- och bidragsärenden enligt centralorganets instruktioner.

Den bostadspolitiska organisationen har påfallande likheter med den modell för spridning av innovationer som utmärker det moderna storföretaget (jfr Schon, 1972).

Inom alla varianter finns dock en faktor som slår igenom, nämligen den som rör ett modercentrums förhållande till sina dottercentra.

Det är modercentrum som övervakar den fastställda doktrinen och metodiken.

Det är i sig självt inte bara upphovet till och modellen för vad som skall spridas ut, utan utvecklar också metodik för hur det skall gå till.

Det utbildar och indoktrinerar nya agenter.

Det underhåller decentraliserade utposter med kapital, information och kunskaper.

Det följer upp och leder den decentraliserade verksamheten, ställer upp kriterier för prestationer, kontrollerar prestationerna, övervakar och vid behov förbättrar ledningen vid utposterna.

Det ser till att information når runt hela nätet av utposter (Schon, 1972, s. 73)

Allmännyttiga bostadsföretag: svar på ett bostadspolitiskt problemkomplex

Allmännyttiga bostadsföretag hade under 1800-talet etablerats bl a i Tyskland och England. Under begreppet allmännyttiga bostadsföretag innefattades många olika företagsformer. Det gemensamma för dem alla var att syftet med verksamheten inte var att ge vinst utan att förbättra bostadsförhållandena för de små inkomsttagarna i samhället (jfr Andersson, 1963).

Medan de allmännyttiga företagen under 1930-talet och tidigare varit inriktade på vissa mindre bemedlade kategoriers bostadsförsörjning förändrades deras roll under 1940-talet. Erfarenheterna från bostadsbyggnadskrisen under kriget var ett viktigt motiv för kommunernas ökade ansvar för bostadsförsörjningen.

Utveckling av teknologi för att hantera en hotande bostadsbyggnadskris

Hotet om en förestående kris var starkt och utgjorde en viktig drivkraft till bostadspolitikens inriktning. Det främsta medlet för stabilisering av nyproduktionen var en forcering av saneringsverksamheten.

Denna är den del av all bostadspolitisk verksamhet som kräver mest av tidsödande förberedelsearbeten, vilka därjämte enligt sakens egen natur måste ankomma på kommunerna. Kommunal planläggning och effektiva kommunala organ för uppgifter är därför den första förutsättningen för att en kris inom bostadsbyggandet skall kunna avvärjas när bostadsbristen undanröjts och i synnerhet om samtidigt allmänna depressionstendenser skulle göra sig gällande.
(SOU 1945:63)

Beredskap för att hantera hotande kriser utgjorde ett starkt motiv för vidareutveckling av den teknologi som utvecklats under 1940-talets början.

Beredskapen mot de följande årens krisrisker motiverar enligt utredningens mening en ytterligare utveckling av den offentliga finansieringen och av formerna för förvaltningen av bostadsföretagen utöver den som skett under de senaste åren.
(Ibid, s. 504)

Utveckling av teknologin för att stimulera ett ökat kommunalt engagemang i bostadsförsörjningen

Starka motiv anfördes för att öka det kommunala inflytandet och kommunernas åtagande i bostadsförsörjningen.

Nödvändigheten att hålla borta spekulativa vinstintressen från bostadsbyggande och bostadsförvaltning med offentligt stöd, beredskapen mot krisbrister i samband med bostadsbristens avveckling, rationalisering av byggande och drift och andra omständigheter talar enligt utredningens mening för att bostadsförvaltningen, i vad gäller flerfamiljshus, till en huvudpart överföres till företag, som arbetar utan enskilda vinstsyften och under samverkan med och tillsyn av kommunen.

(SOU 1945:63, s. 374)

För att stimulera bildandet av kommunala bostadsföretag föreslogs att lånegränsen för allmännyttiga företag skulle höjas till 100 %. Lånen skulle utgå mot en 3 % ränta under förutsättning att kommunerna svarade för en femtedel av förlustriskerna.

Den organisatoriska formen för allmännyttiga företag var antingen siftelse eller bolag. Som villkor ställdes frånvaron av enskilt vinstsyfte. Vidare förutsattes att företaget skulle samverka med kommunen och stå under dess beskydd. Styrelsemajoriteten skulle tillsättas av kommunen medan minoritetsrepresentant kunde tillsättas av personer som var fristående från egentliga byggnadsföretagarintressen. HSB och Riksbyggen kunde dock medverka vid val av minoritetsrepresentanter.

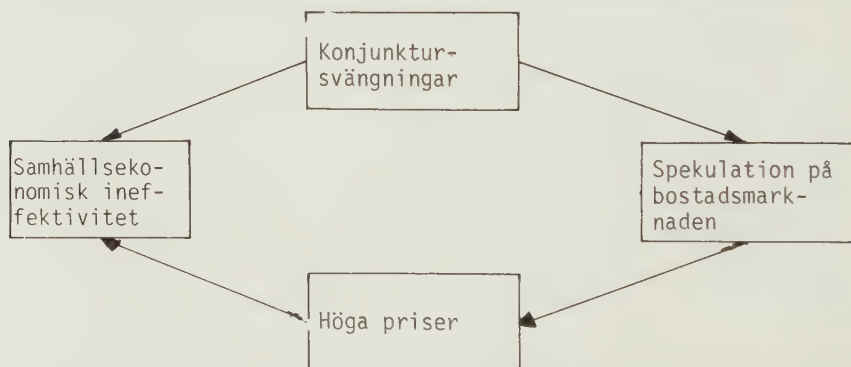
Åtgärderna ledde till att ett stort antal kommuner etablerade egna företag. (Se nedanstående tabell.)

-1935	1936 -40	1941 -45	1946 -50	1951 -55	1956 -60	1961 -65	1966 -70	Utan årtal	Summa
5	8	17	99	70	37	50	8	7	301

Figur VI:2. Företag anslutna till SABO 1971 fördelade efter tillkomstår.
(Gustafson, 1974, s. 103)

Lösning på ett komplicerat problemmönster

De allmännyttiga bostadsföretagen kan betraktas som ett svar på en uppsättning problem på bostadsmarknaden. De konjunktur-betonade svängningar som karakteriserat bostadsbyggandet hade drivit fram spekulation som lett till stora hyreshöjningar och förstärkt konjunkturrörelserna. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv innebar detta ineffektiviteter i bostadsförsörjningen i t ex ojämnt resursutnyttjande och en tillbakahållen rationaliseringsverksamhet beroende på frånvaron av incitament. Problemmönstret hade karaktären av en uppsättning sammanhängande problem som förstärker varandra (jfr figur VI:3).



Figur VI:3. Utformningen av de allmännyttiga bostadsföretagen syftade till att komma till rätta med en uppsättning sammanhängande problem

Genom att angripa problemkomplexet på fyra olika punkter skulle de allmännyttiga företagen bidra till problemens lösning. Konjunktursvängningar skulle kunna utjämnas eller dämpas genom det nya produktionsinitiativ som de nya bostadsföretagen tillförde marknaden. Spekulationen skulle undvikas eller reduceras genom en självkostnadsbestämd hyressättning och genom att en stor del av fastighetsbeståndet stannade kvar under kommunal förvaltning. Detta skulle också få en prisreglerande effekt på bostadsmarknaden. Genom dessa förändringar skulle även ett ökat intresse för rationaliseringsverksamhet skapas.

HSB:s bostadspolitiska roll beskärs

Vi har tidigare sett hur HSB under 1930-talet fyllde en viktig funktion genom att bidra till att bostadssociala utredningens intentioner fullföljdes på fältet. Vi har pekat på att ledningen inom HSB såg HSB:s uppgift som ett medel att genomföra en social bostadspolitik. Gustafson (1974) beskriver hur Sven Wallander när frågan om arbetarrörelsens efterkrigsprogram diskuterades framhöll att

... HSB:s uppgift är att göra samhället så stora tjänster som möjligt.
(Ibid, s. 106)

Därför borde också HSB vara berett att bidra till bostadsproduktion

... av vad slag det vara må
(Ibid, s. 106)

Bostadssociala utredningen kom i hög grad att överta HSB:s sociala och kvalitativa mål. Gustafson sammanfattar detta:

Sammanfattningsvis kan man säga att bostadssociala utredningens förslag i allt väsentligt kom att tillgodose de bostadspolitiska krav som HSB och hyresgäströrelsen formulerat och HSB-organisationen medverkade lojalt i de bostadspolitiska åtgärdernas genomförande.
(Ibid., s. 164)

Gustafson pekar emellertid också på en annan konsekvens av bostadspolitiken:

Å andra sidan kan man säga, att den efterhand alltmer omfattande statliga bostadspolitiken kom att på sikt öka riskerna för konflikter mellan HSB-rörelsen och samhället. Den statliga bostadspolitiken ingrep inte enbart i den privata sektorns verksamhetsområde utan också i den kooperativa.
(Ibid., s. 164)

Fullföljandet av efterkrigstidens sociala bostadspolitik efter bostadssociala utredningens program skulle komma att radikalt förändra HSB:s roll i den svenska bostadspolitiken.

Bostadssociala utredningen: det kooperativa boendet fick för stor omfattning under kriget

Gustafson (1974) pekar på betydelsen av den bostadssociala utredningens attityd till de kooperativa bostadsföretagens verksamhet under kriget. Utredningen ansåg att det kooperativa boendet fått för stor omfattning.

Kommunerna hade dels i alltför hög grad valt att samarbeta med HSB och Riksbyggen ("de interlokalt verkamma och med bostadsrätten arbetande bostadsbyggnadsorganisationerna") dels hade enskilda byggnadsföretagare valt att arbeta med bostadsrättsformen för att frigöra eget kapital. (Ibid., s. 163)

Bostadsrättsföreningen såsom kooperativform för fastighetsförvaltning har stora förtjänster, som säkerligen kommer att göra sig gällande även i framtiden. Men under de senare åren har denna form drivits till en

krisartad onaturlig tillväxt som - om den fortsätter - kan medföra risker för framtiden för fastigheterna och i varje fall innebär stora olägenheter för den bostadsbehövande allmänheten. Det är därför en angelägenhet av stor vikt, att ändring kommer till stånd i de finansieringsbetingelser, som varit upphovet till bostadsrättshypertrofin, och att bostadsrättsföreningsbildningen begränsas till sin naturliga volym.

(SOU 1945:63 s. 544)

Enligt Gustafson delade HSB utredningens uppfattning om att behovet av bostadsrättslägenheter var mättat. HSB drev inte någon speciell kooperativ linje i utredningen.

Det framgår ej heller någonstans av materialet att Wallander i bostadssociala utredningen skulle ha drivit någon specifik bostadskooperativ linje, vilket väl snarast sammanhänger med att man inom förbundet vid denna tid ej särskilt starkt betonade det kooperativa boendet.
(Ibid., s. 164)

HSB missgynnat i låneavseende relativt allmännyttiga företag

Från HSB:s sida hade man förväntat sig att man från riksdagen skulle acceptera bostadssociala utredningens förslag om att det kooperativa bostadsbyggandet skulle få samma lånevillkor som det allmännyttiga. En följd av att detta inte skedde blev att HSB i högre grad fick ägna sig åt produktion av uthyrningsbostäder (jfr Gustafson, 1974, s. 115).

Under kriget tog statens byggnadslånebyrå initiativet till en sänkning av HSB-föreningarnas administrationsarvoden som utgick med 2,5 % av byggnadskostnaden. De sänkningar, som genomfördes bidrog till att många föreningar fick dålig ekonomi (jfr Gustafson, 1974, s. 81-82). Kanske kan denna händelse tolkas som symtom på konflikter mellan HSB och utredningen.

Kommunala bostadsföretag blir HSB:s konkurrenter

HSB hade räknat med att spela en betydelsefull roll i bostadspolitikens genomförande bl a genom att ställa sin organisation till kommunernas förfogande. Men utvecklingen skulle bli en annan:

Det blev emellertid ej endast så att HSB i ökad utsträckning fick nöja sig med projektering av kommunala hus - dessutom kom organisationen efter hand att mista förvaltningsuppdrag den redan erhållit. Kommunerna utvecklade i allt högre grad egna instrument för sin bostadsförsörjning, och de blev i ökad omfattning starka nog att själva överta verksamheten: stiftelser och bolag som bildats tillsammans med HSB (och Riksbyggen) förvandlades till helkommunala företag. I ständigt ökad utsträckning förvandlades alltså de kommunala företagen till HSB-rörelsens mest betydande konkurrenter.
(Ibid., s. 116)

Efterkrigstidens bostadspolitik medför att HSB:s roll beskärs

Det "förbund för kommunal byggnadsverksamhet" som Wallander menade att HSB skulle komma att bli förverkligades inte. Inte heller blev det HSB som skulle komma att föreskriva villkor för den kommunala byggnadsverksamheten. Utvecklingen blev en annan:

HSB fick aldrig den dominerande ställning inom det kommunala hyreshusbyggandet som man från början avsett. Wallanders förslag till åtgärder med anledning av den ovan nämnda motionen i Uppsala stadsfullmäktige tyder på att han snarast betraktade den kommunala verksamheten på bostadsförsörjningens område som ett nytt slags HSB-verksamhet, och när han 1946 inför HSB:s förvaltningsråd konstaterade att förbunden nu även blivit ett förbund för den kommunala verksamheten, var detta en påtaglig överdrift - fyra år senare bildades SABO som en särskild organisation för de kommunala bostadsföretagen.
(Ibid., s. 115)

Paradigmen för efterkrigstidens bostadspolitik

Utbyggnad och bevarande av krigstidens bostadspolitik utgör den stabila grunden för 1950- och 1960-talens bostadspolitik

Bevarande - och utbyggande - av den under krigsåren genomförda organisationen av offentlig finansiering av bostadsbyggande är ... den självklara grunden för den framtida bostadspolitiken ...

(SOU 1945:63 s. 500)

Utredningen framhåller vidare att genom en kombination av den offentliga kreditförsörjningen och hyresregleringen har det spekulativa draget hos bostadsbyggandet i det närmaste eliminerats. En återgång till de tidigare finansieringsformerna skulle därför återmedföra risk för spekulation med hyreshöjningar och hyressplittning som följd.

Bostadspolitiken är ett svar på bostadssociala, arbetsmarknadspolitiska och befolkningspolitiska problem

I Bostadssociala utredningen betonas att bostadspolitikens roll i samhället inte endast kan utgå från det mer begränsade perspektiv som bostadssociala problem utgör. Bostadspolitiken måste också svara mot sysselsättnings- och befolkningspolitiska problem. Vidare måste bostadspolitikens utformning ske med hänsyn till den ekonomiska politikens förutsättningar och möjligheter.

Möjligheterna att upprätthålla ett stabilt bostadsbyggande ett nyckelproblem under efterkrigstiden

Inte minst bostadsbyggandets betydelse ur ren arbetsmarknadssynpunkt tillmättes stor betydelse vid programmets utformning. Även om den akuta bostadsbristen uppfattades som ett väsentligt problem var det stora problemet hur man skulle kunna upprätthålla en stabil bostadsproduktion när bostadsbristen efter några år var upphävd. Förväntningarna om en allmän ekonomisk tillbakagång efter

kriget var den föreställning om den framtida utvecklingen som dominerade efterkrigstidens politiska och ekonomiska bedömare. Att i denna situation upprätthålla en stabil bostadsproduktion var av väsentligt intresse såväl ur konjunkturpolitisk synpunkt som arbetsmarknadspolitisk.

Plötsligheten och styrkan i den produktionssammandragning som skulle svara till övergången från produktion för brist-
avveckling och de närmaste årens ännu relativt höga hushållstillväxt till produktion för enbart den därefter följande väsentligt lägre hushållstillväxten ... är sådan, att krisartade rubbningar med största sannolikhet kunna bli följden ... Av avgörande betydelse är, att bostadsbyggandets sammankrympning efter bristavvecklingen skulle inträffa vid en tid, då det allmänna ekonomiska läget sannolikt kommer att utmärkas av stor labilitet. ... Mot bakgrunden av detta förhållande synes det uppenbart, att bostadsproduktionens stabilisering ... är ett intresse inte endast ur bostadsförsörjningens synpunkt utan även med hänsyn till den allmänna konjunkturutvecklingen och arbetsmarknaden.
(SOU 1945:63, s. 359)

Bostadspolitiken består av tre olika aspekter som hänger samman och utgör spegelbilder av varandra

Teorin består av åsikter som stödjer och förstärker varandra

Centrala komponenter i den bostadspolitiska "teorin" bakom 1940-talets bostadspolitik är

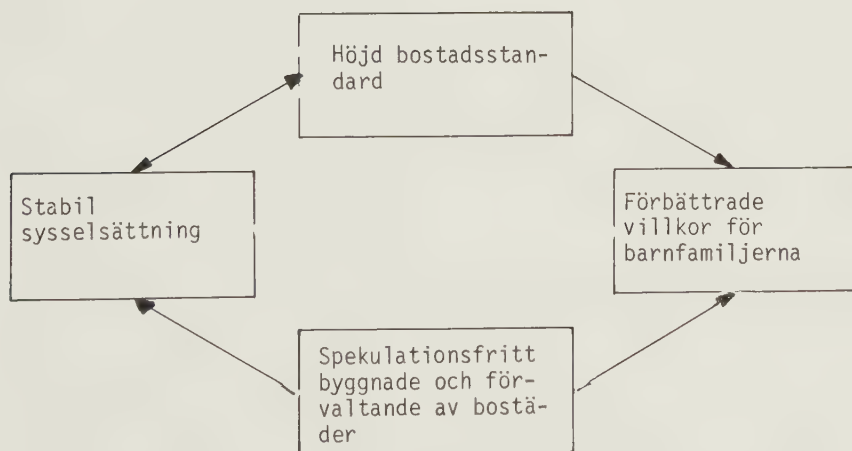
- höjd bostadsstandard - "att befordra bostadsstandardens höjande"
(SOU 1945:63, s. 349)
- stabil sysselsättning - "att bidra till sysselsättningens stabilisering"
(Ibid., s. 349)
- förbättrade villkor för barnfamiljerna - "att skapa bättre villkor för familjebildning och familjeutveckling och verka

utjämnande på barnförsörjningskostnaderna"

(Ibid, s. 349)

- spekulationsfritt byggande och förvaltning av bostäder.

Dessa komponenter bildar ett slutet system där de ömsesidigt stödjer och förstärker varandra. En höjning av bostadsstandarden är ett viktigt bidrag till att förbättra barnfamiljernas villkor. Genom att utnyttja arbetskraften på ett planmässigt sätt kan resurser för att höja bostadsstandarden tillskapas samtidigt som sysselsättningen stabiliseras. Spekulationsfri bostadsmarknad medför att konjunkturrörelserna dämpas och bidrar därigenom till minskad konjunkturarbetslöshet. Frånvaron av spekulatation på hyresmarknaden bidrar till att hålla nere hyrorna även för barnfamiljerna.



Figur VI:4.

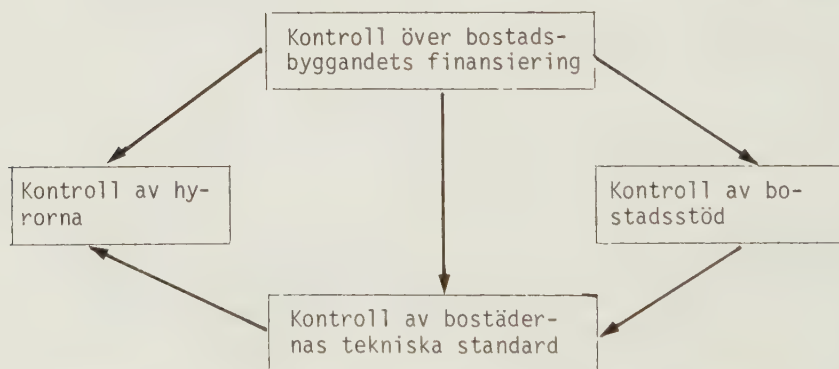
Några centrala komponenter i den bostadspolitiska teorin. De olika komponenterna bildar ett mönster där komponenterna hänger samman och förstärker varandra

Teknologin består av kontrollsystem som stödjer och förstärker varandra

Centrala komponenter i den bostadspolitiska teknologin är några olika kontrollsystem

- kontroll över bostadsbyggandets finansiering
- kontroll av bostädernas tekniska standard
- kontroll av hyrorna
- kontroll av bostadsstödet

Dessa komponenter bildar ett sammanhängande mönster där de olika kontrollsystemen ömsesidigt stödjer och förstärker varandra. Genom att kontrollera finansieringen av bostadsbyggandet kan lånevillkoren innehålla krav såväl på bostädernas tekniska utformning som på hyrans storlek. Kontrollen över finansieringssystemet ger således utomordentligt starka styrmedel avseende bostädernas standard och pris. Kontrollen av bostadsstöd till betalningssvaga grupper underlättar avsättningen av kvalitetsbostäder. Hyreskontrollen i kombination med kontrollen över bostadsstödet bidrar till att bostäder av hög standard kan hyras ut till rimliga hyror.

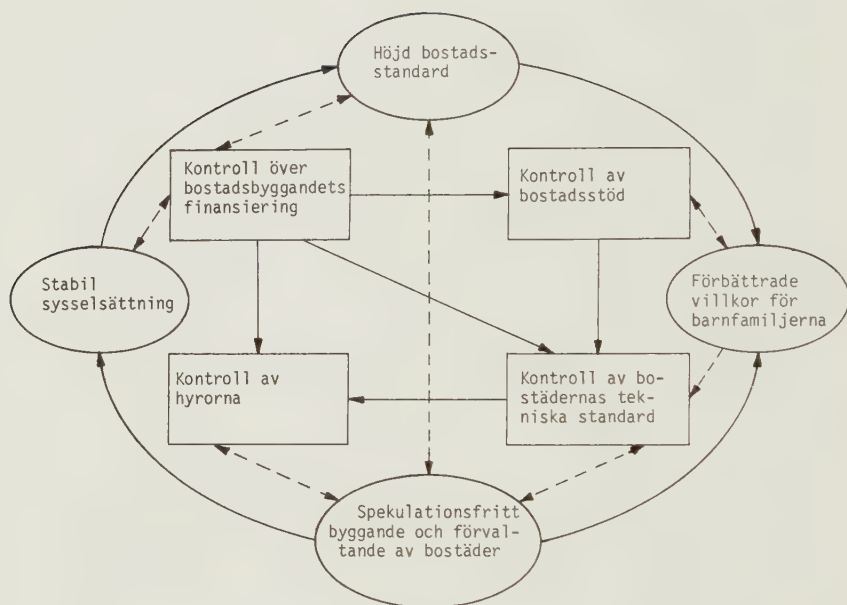


Figur VI:5. Den bostadspolitiska teknologin består av kontrollsystem som stödjer och förstärker varandra

Teorin förkroppsligas i teknologin och utgör det teknologiska systemets motivering

Teorin och teknologin förstärker ömsesidigt varandra:

- Kontroll över bostadsbyggandets finansiering var nödvändig för att säkra ett normalt byggande under konjunkturnedgångar och därmed bevara en stabil sysselsättning. Detta kan också formuleras: för att möjliggöra en stabil sysselsättning måste samhället ha kontroll över finansieringssystemet. Denna kontroll var också utomordentligt betydelsefull för att höja bostadsstandarden. Genom att som villkor för lån ställa en viss teknisk utformning bidrog samhället till att höja bostadsstandarden.
- Kontroll av bostadsstöd till betalningssvaga grupper var en förutsättning för att den höjda bostadsstandarden skulle komma de behövande barnfamiljerna till godo (eller för att göra det möjligt för barnfamiljerna att få en god bostadsstandard ställdes krav på olika typer av bostadsbidrag.)
- Kontroll av bostädernas tekniska standard bidrog till att eliminera spekulation i såväl undermåliga bostäder som bostäder av lyxkaraktär (eller spekulationsfritt byggande och förvaltande av bostäder, speciellt i en bristsituation, underlättas om samhället har kontroll över den tekniska standarden).



Figur VI:6. Den bostadspolitiska teorin och teknologin utgör varandras spegelbilder och förstärker ömsesidigt varandra. (De streckade pilarna beskriver kopplingar mellan komponenter i teorin och komponenter i det teknologiska systemet).

- Kontroll av hyrorna bidrar till en spekulationsfri bostadsstandard, dels genom att hindra byggherren att spekulera i en av bostadsbristen upphaussad hyresnivå, dels göra det omöjligt för fastighetsägare att ta ut oskäligen hyror (eller en spekulationsfri bostadsmarknad ställer, speciellt i en bristsituation, krav på att samhället kontrollerar hyresnivån).

Den sociala strukturen består av den bostadspolitiska organisationen och de allmännyttiga bostadsföretagen

Den bostadspolitiska organisationen karakteriseras av ett starkt centrum till vilket flertalet av de bostadspolitiska kontrollsystemen är knutna. Genom en väl utbyggd regional och kommunal organisation kontrolleras att de centralt uppdragna riktlinjerna efterföljs.

Den bostadspolitiska organisationen avbildar teknologin. En förutsättning för central detaljerad styrning är ett starkt centrum som svarar för utveckling och underhåll av styrsystemen. En lokalt utbyggd kontrollapparat är nödvändig för att säkerställa att de centralt utformade reglerna efterföljs.

De kommunala bostadsföretagen och den bostadspolitiska teorin utgör varandras spegelbilder. Som motiv för kommunala bostadsföretag anför t ex den bostadssociala utredningen (SOU 1945:63):

... nödvändigheten att hålla borta spekulativa vinstintressen från bostadsbyggande och bostadsförvaltning med offentligt stöd
(s. 532)

... behovet av dylika kollektiva bostadskomplement i form av lekskolor och daghem för barn, gemensamma tvättstugor med hög teknisk utrustning osv har ju gjort sig allt mera gällande och kan utan tvivel betraktas som hemhjälpcentra-

ler och fritidslokaler för olika åldrar ... ett av de allra viktigaste medlen att höja bostadsområdenas kvalitet, lätta arbetsbördan i hemmen, tillförsäkra barnen en utvecklingsbefrämjande miljö ...
(s. 531)

Sammanfattning av den sociala bostadspolitikens framväxt

Utvecklingen beskriver ett mönster där fyra olika faser kan urskiljas:

Födelse

Kriser, strejker, misslyckade försök att lösa problemen på bostadsmarknaden, återgång till en liberal marknad var några inslag i den yttre situation som karakteriserade bostadsförsörjningen i början på 1920-talet. I denna problemfyllda situation utgjorde initiativen till HSB:s grundande upptakten till en förändringsprocess som skulle i grunden förändra bostadsförsörjningssystemet. Förklaringen till den snabba utvecklingen som karakteriserade HSB under 1920-talet består i ett självförstärkande samspel mellan några olika faktorer:

- HSB representerade ett nytt synsätt på boende som hade vunnit förankring i folkrörelser. Hyresgäströrelsen och fackföreningsrörelsen erbjöd en infrastruktur för HSB:s utbredning.
- Sociala entreprenörer spelade en viktig roll som initiativtagare och pådrivare.
- HSB lyckades uppnå synbara resultat och visade att ett "socialt" boende fungerade.^{1/}

Design

Genom socialdemokraternas maktövertagande 1932 skapades en helt ny situation för den bostadspolitiska utvecklingen. Föreställningen om det aktiva samhället var en viktig faktor bakom den intensiva utrednings- och reformverksamhet som tog sin början på 1930-talet. Den "reformteknologi" som utvecklades under 1930-talet byggde på omfattande centralt ledda utredningar samt medverkan och uppslutning från folkrörelsernas sida. Tron på samhällets förmåga var stark. Det är mot denna bakgrund som 1930-talets bostadspolitiska utveckling skall ses.

HSB:s snabba utveckling under 1920-talet hade röjt väg för aktiva samhällsingripanden för att lösa boendeproblemen. Genom den bostadssociala utredningen och de personer som kopplades samman i den kom en rad reformer till stånd, vilka gav viktiga erfarenheter för framtiden. Utredningen tog ett samlat grepp om bostadsproblemen och kunde med hjälp av HSB snabbt få fram synliga resultat. Initiativen gick över från folkrörelser till statliga organ. Förändringsteknologin förändrades från spontana förändringar initierade på många håll i systemet till centralt ledda och planerade reformer.

Genombrott

Under trycket av bostadsbyggnadskrisen i början på 1940-talet skedde en snabb utbyggnad av den centrala bostadspolitiska organisationen. Detta medförde att statens byggnadslånebyrå fick ett starkt grepp om det totala bostadsförsörjningssystemet. En annan följd var att HSB:s tidigare ledande roll reducerades.

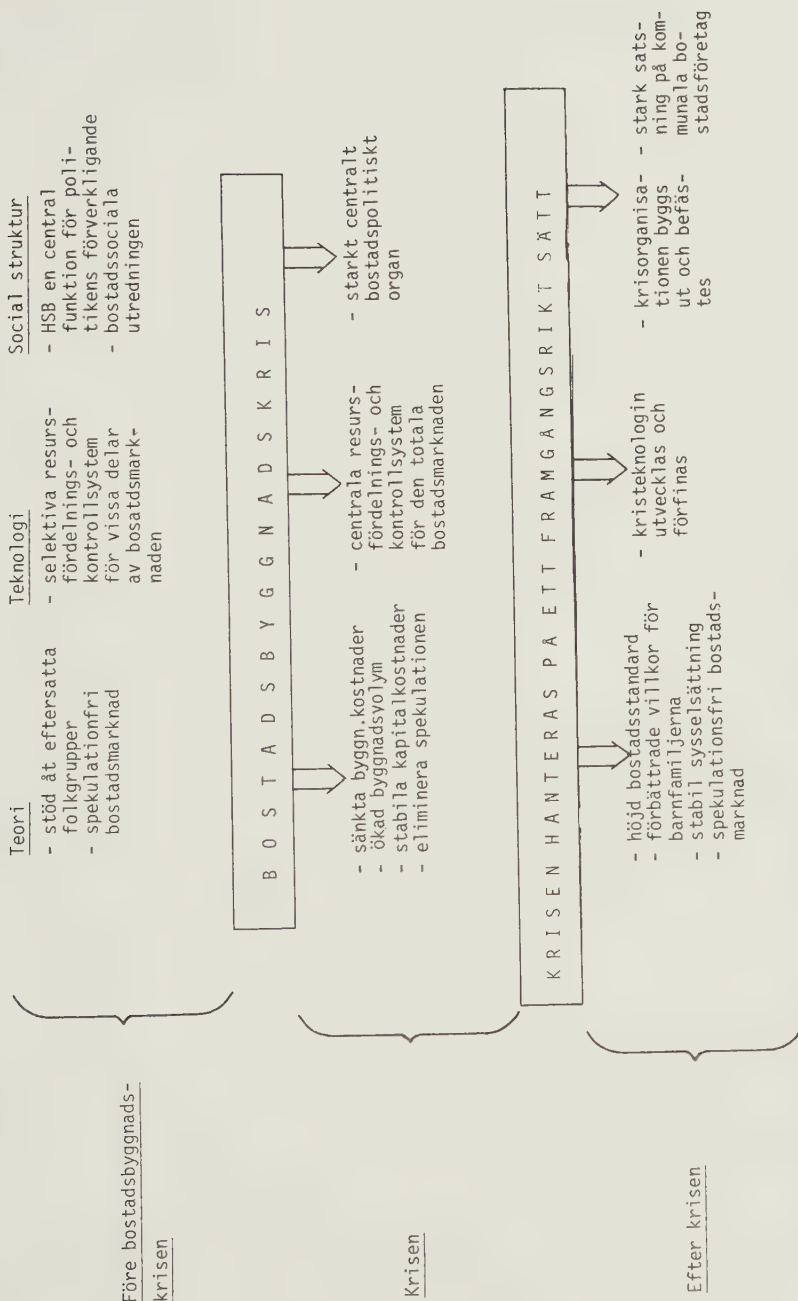
Utbyggnaden av den centrala organisationen var nödvändig för

att den tillgängliga styrteknologin skulle kunna utnyttjas för att hantera problem som berörde det totala bostadsförsörjningssystemet. Krisen blev en prövosten för den bostadspolitiska teknologin som till en del i liten skala prövats under 1930-talet. Politikens grundprinciper visade sig bestå provet. En majoritet bland de politiska makthavarna hade därmed vunnits för ett nytt bostadspolitiskt system. Den framgångsrika hanteringen av krisen fick långtgående konsekvenser för efterkrigstidens bostadspolitik som innebar att kristeknologin utvecklades och förfinades. Krisorganisationen byggdes ut och befästes och den kommunala bostadsförvaltningsverksamheten expanderade (jfr figur VI:7).

Fastgjutning

Genom riksdagens beslut under åren efter andra världskriget göts den sociala bostadspolitiken fast i det svenska samhället. En stark organisation som under 1950- och 1960-talen skulle komma att befästa, försvara och vidareutveckla den sociala bostadspolitiken byggdes upp.

- Tolkningen av och innebörden i de bostadspolitiska målen skulle komma att ligga fast med undantag av kvantitativa förändringar av typ större bidrag till barnfamiljer, högre bostadsstandard, etc.
- Den bostadspolitiska teknologin från krigsåren skulle komma att utgöra modell för sättet att tackla efterkrigstidens problem.
- Den bostadspolitiska organisationens struktur skulle komma att förbli relativt oförändrad. Tillskapandet av nya organ som statens planverk, statens råd för byggnadsforskning



Figur VI:7. Sammanfattning av den bostadspolitiska paradigms utveckling under bostadsbyggandskrisen 1940 - 1942

och statens institut för byggnadsforskning är mer att betrakta som kvantitativ expansion av under kriget eller tidigare initierade verksamheter

1. Den utvecklingsprocess som utmärkte HSB under 1920-talet har många likheter med de egenskaper Schon (1972) tillskriver innovationsprocesser som innebär att uppfinningar medför radikala förändringar för de system som drabbas.

Men när det gäller innovationer som drabbar nära centrum av diagrammet, som kan åstadkomma förändringar som rör hela systemet, blir själva spridningsprocessen en kamp med sikte på en omfattande och invecklad omvandling. För denna process gäller inte de antaganden som man har för den klassiska spridningen av en innovation.

Innovationen föregår inte spridningsprocessen, den utvecklas under det att processen pågår.

Processen ser inte ut som om man sprider ut innovationen från en enda källa. Det finns många besläktade källor och nya innovationer som har förstärkande effekt kan uppträda.

Processen består inte i första hand av att man distribuerar information eller initiativ från centralt håll. Detta inslag finns vanligen närvarande. Men det underordnas omorienteringen av de sociologisk-tekniska system som finns...

Under dessa förhållanden är problemet med riktad spridning det att starta och styra en kedja av besläktade processer av social inlärning. Där sker ett samspel mellan serier av avsiktliga ingrepp från entreprenörer och oförutsedda och oavsiktliga processer, som alla mer adekvat behandlas genom en bild av kamp än den av kommunikation.
(s. 91)

Inledning

I analysen av den sociala bostadspolitikens framväxt undersökte vi hur något nytt successivt utvecklades, tog form och i väsentliga avseenden omskapade sin miljö. Vår analys fokuserade på den bostadspolitiska paradigmen. Vi skall nu vidga vårt perspektiv och försöka förstå några aspekter av det större system som bostadspolitiken kom att omvandla. Vårt intresse knyts till bostadspolitikens effekter på Bygg-Sverige. Vi skall se hur två typer av drivkrafter leder till att den bostadspolitiska paradigmen successivt förändras. För det första uppstår som en effekt av de förändringar bostadspolitiken medför en rad nya drivkrafter och motkrafter i miljön. För det andra utvecklas det nya drivkrafter inom den bostadspolitiska organisationen vilka bl a tenderar att leda till en förväxling av medel och mål.

Innan vi går vidare vill vi kommentera begreppet Bygg-Sverige. Vi skall skilja på två olika synsätt. Det första utgår från Bygg-Sverige som en del av samhället med relationer till övriga delar. Följande frågor är då relevanta: "Vilken roll fyller Bygg-Sverige i samhället?", "Vilka behov tillfredsställer det?", "Vilka problem i samhället utgör det ett svar på?" Ett exempel på svar skulle kunna vara: Bygg-Sveriges roll är att förse samhället med fysiska system för boende, kommunikation, produktion etc samt underhålla, utveckla och avveckla dessa. Vi skall inte gå vidare men vi vill framhålla att eftersom en stor del av mänskliga aktiviteter försiggår i och påverkas av producerade fysiska system innebär detta att Bygg-Sverige på ett fundamentalt sätt ingriper i en rad väsentliga samhällsaktiviteter vad avser inriktning och innehåll.

Men Bygg-Sverige är inte bara en del av det totala samhället utan kan också betraktas som ett samhälle i samhället. Bygg-Sverige utgör en ram inom vilken hundratusentals människors livsdramer dagligen utspelas. Det rör sig om människor med arbetsuppgifter i den bostadspolitiska organisationen, på arkitektkontor, i byggföretag, på kommunala gatukontor etc. Egenskaper i Bygg-Sveriges struktur ger restriktioner och möjligheter för enskilda individers och grupperns sätt att agera. Bygg-Sverige ger möjligheter för karriär och utveckling, ger individer en identitet och ger utgångspunkter för perspektiv på tillvaron. Bygg-Sverige är dock ingen homogen helhet utan består av ett stort antal olika komponenter.

De organisatoriska komponenterna i Bygg-Sverige

I Bygg-Sverige ingår ett stort antal organisatoriska enheter med mångskiftande uppgifter. Var och en av dem har formats i en unik utvecklingsprocess och präglats av vissa kritiska händelser. Vi skall avstå från en uppräknig av alla komponenterna. Följande lista har endast ett illustrativt syfte:

- Byggföretag och deras intresseorganisationer. Det lilla antal stora företag (knappast fler än 20) som dominerar marknaden ingår likaväl som de många små företagen med endast en handfull anställda.
- Byggmaterialföretag. Vi inkluderar de många små familjeföretagen med produktion i första hand på en lokal marknad men också de stora koncerner eller delar av koncerner som på vissa produktområden dominerar hela marknaden.
- Ingenjörs- och arkitektföretag med intresseorganisationer.

- Hantverksfirmor med intresseorganisationer. Ett stort antal små företag specialiserade på olika delar av byggprocessen t ex golvläggning, målning, installation av värme och sanitet etc ingår.
- Förvaltningsföretag. Stora förvaltare med tusentals lägenheter och stora kontorshus i sitt bestånd och de många småföretagen med ett litet fastighetsbestånd inkluderas.
- Byggmateriälhandeln - alltifrån de stora byggkedjorna som Bygga, Beijers till de små lokala familjeägda företagen.
- Kommunala organ för byggnadsfrågor som fastighetskontor, gatukontor, byggnadsnämnd.
- Den bostadspolitiska organisationen med dess olika enheter.
- Fackföreningsrörelser med dess olika förbund.
- Arbetsgivarnas olika föreningar.
- Forskningsråd, forskningsinstitut och forskningskommittéer.
- Bostadsmarknadens intresseorganisationer t ex SABO, Hyresgästernas Riksförbund och Sveriges Fastighetsägares Förbund.
- Banker och kreditinstitut.

Listan kan göras mycket längre men denna uppräknig torde räcka för att illustrera den stora variationsrikedom komponenterna i Bygg-Sverige uppvisar.

Varje komponent kan beskrivas utifrån två olika aspekter: (a) komponentens funktion i det större systemet eller komponenten som svar på ett problem i miljön: (b) komponenten som ett samhälle i samhället.

Komponenten som svar på ett problem i miljön

Vi har tidigare sett hur HSB etablerades för att lösa allvarliga problem på bostadsmarknaden. HSB utvecklade en speciell lösning på problemet att åstadkomma goda bostäder inom ramen för vanliga människors budgetrestriktioner. På motsvarande sätt tillskapades de allmännyttiga företagen för att bidra till att lösa svåra problem på 1940-talets bostadsmarknad. Företagen i Bygg-Sverige kan betraktas som system utvecklade för att lösa olika problem.

Nya problem i Bygg-Sverige uppstår bl a genom samhällsförändringar av typ befolkningsomflyttningar, resurstillväxt, teknologisk utveckling etc. Dessa problem ställer krav på nya lösningar och erbjuder nya möjligheter för företagen. Under efterkrigstiden har vi flera exempel på hur nya problem initierat utveckling av nya affärsidéer:

Den snabba storstadstillväxten under 1960-talet i förening med den kraftiga satsningen på bostadsbyggandet ställde krav på företag som kunde ta ansvar för utbyggnad av hela samhällen. Som svar på detta problem utvecklade några byggnadsföretag den samhällsbyggnadsorienterade affärsidén och erbjöd sig ta ansvar för uppbyggnaden av bostäder, den yttre miljön och den infrastruktur som hör samman med ett nytt samhälle.

Parallellt med utbyggnaden av nya områden skedde också en intensifiering av byggnationen i bebyggda områden. Obebyggda tomter och bebyggda tomter som styckades köptes upp av bl a potentiella villahusägare. Deras problem var att köpa ett lämpligt hus. Ett antal trähusfabrikanter som specialiserat sig på leverans av kompletta småhus hjälpte dem att lösa sina problem. Detta är exempel på en produktorienterad affärsidé.

Komponenten som samhälle

När vi betraktar organisationen som ett samhälle innebär det att vi fokuserar på organisationen som en helhet. Schon (1969, 1972) pekar på tre centrala aspekter av denna helhet:

- Den teknologi organisationen är uppbyggd kring. Teknologin innefattar både organisationens produktionsmedel, t ex krannarna för ett byggföretag samt metoder för t ex kalkylering, marknadsundersökningar. För länsbostadsnämnder och kommunala förmedlingsorgan är bostadsstyrelsens värderingsmetoder och bostadstekniska normer väsentliga inslag i teknologin.
- Den sociala strukturen som avspeglas dels i formella organisationsscheman t ex hierarkin av avdelningar med olika funktioner och kontroll och samverkanförhållanden mellan de funktionella enheterna, dels individuella roller och deras inbördes förhållande.
- Den teori eller de uppfattningar som anger "vilka vi är", "vad vi bör göra". Teorin består av de åsikter som finns inom organisationen om dess uppgifter, sätt att verka, dess miljö och framtid.

- Förse de anställda med värderingar.
- Ställer krav på och belönar vissa typer av beteende samt bestraffar andra.
- Ofta uppställs vissa personlighetstyper som ideal.
- Utvecklar ett speciellt språkbruk beträffande specialiteter inom sitt eget område.
- Tillhandahåller en ram inom vilken individerna lever sina liv.

Figur VII:1. Några karakteristiska drag i organisationen som samhälle

Företagssamhället har en speciell form genom att det är förknippat med en viss typ av arbete. Följande beskrivning skulle kunna passa in på t ex ett stort byggmaterialföretag.

... småsamhällen av marknadsföringsmän, produktmän, män för kvalitetskontroll och annan kontroll, organisationsspecialister och givetvis elitsamhället som består av ledarna i toppen. Vart och ett av dessa tenderar ... att utveckla sin egen syn på företaget, sina egna värderingar och målsättningar, sina egna språkbruk och sin egen svartsjuka bevakning av förmånerna.
(Schon, 1969, s. 65)

På motsvarande sätt utgör ett statligt verk eller en institution ett samhälle som utmärkes av speciella egenskaper, t ex:

... statliga institutioner förser sina anställda med en plattform av säkerhet, inte bara en trygghet i anställningen utan också en känsla av att äga en position och en tillhörighet. Institutionen skänker dem något att rikta sin lojalitet mot, en uppgift, en känsla av identitet, en väg framåt med möjlighet till utveckling och befordran och ett perspektiv på omvärlden. Eftersom institutionen framstår som ett självständigt fungerande samhälle, svarar den också mot ett djupt känt behov för de anställda. Detta hjälper oss att förklara något av livskraften och envetenheten i institutionernas struktur, trots att den situation som ledde till att de uppkommit har skiftat karaktär. Även det språk som används inom organisationerna bidrar till att klargöra detta.
(Schon, 1972, s. 138)

Komponenterna ingår i olika nätverk och system av organisationer

I Bygg-Sverige kan vi urskilja olika typer av nätverk som binder samman komponenter till system av organisationer. Producenterna ingår i olika branscher som ofta utvecklats kring ett speciellt material, en viss produktionsteknik eller en roll i byggprocessen. Regionala nätverk där komponenter med olika funktioner och intressen i byggprocessen ingår har utvecklats bl a kring den kommunala

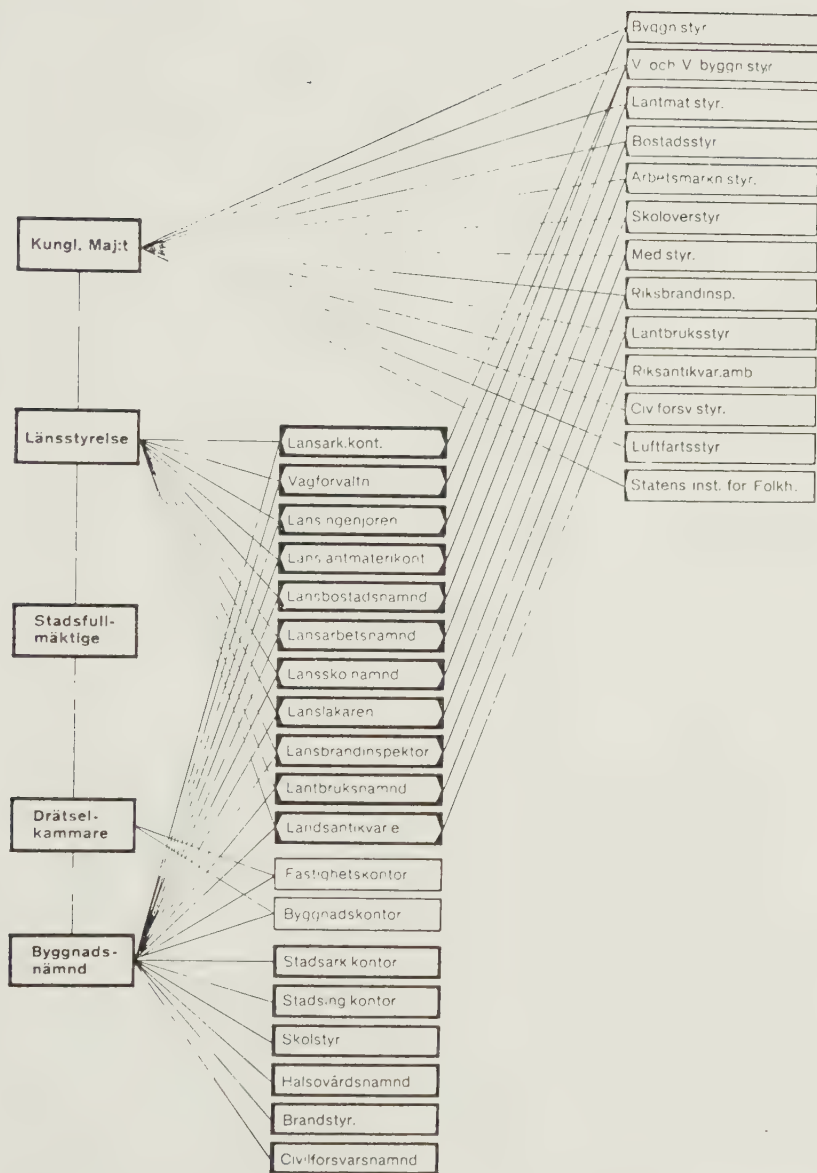
beslutsapparaturen. Enheter i statlig och kommunal förvaltning ingår i den speciella typ av nätverk som den offentliga förvaltningen utgör (jfr figur VII:2).

Företag kan ingå i olika typer av s k affärssystem. Schon (1972) skiljer mellan tre olika utformningar.

- Horisontellt integrerade system vilka utvecklas när ett företag köper eller etablerar andra företag som sysslar med samma eller liknande typer av produktion. En viktig drivkraft i den pågående strukturomvandlingen i byggnadsbranschen är flera stora byggföretags strategi att utveckla horisontellt integrerade system.
- Vertikalt integrerade system syftar till att ge företag kontroll över flera länkar i en produktionskedja. Genom olika bostadspolitiska ingrepp t ex i markpolitiken har utveckling av denna typ av affärssystem motverkats.
- Funktionellt integrerade system. Detta är en strategi som fått stor genomslagskraft på många områden under senare år. Den skiljer sig radikalt från de tidigare nämnda. Schon (1972) beskriver den så här:

Men en firma inom ett företagssystem utövar en integration som varken är horisontell eller vertikal. Den skär på ett annat sätt genom företagssystemet. Den integrerar en blandning av de olika elementen i företagssystemet - element som varken är förbundna med varann horisontellt eller vertikalt, men som tillsammans kan utföra någon viktig social funktion. Det vill säga att den varken försöker samla företag som tillverkar likartade slutprodukter eller samlar ihop en kedja av företag som förbinder råvaran med slutprodukten, utan den organiserar en kombination av produktions- och serviceföretag, som genom sitt samspel åstadkommer ett företagssystem. (ibid., s. 61-62)

HSB:s verksamhet under t ex 1930-talet passar delvis in på ovanstående karakteristik. HSB kunde erbjuda sina medlemmar en nästan



Figur VII:2. De enligt byggnadslagen teoretiskt möjliga kontakterna inom förvaltningen vid ett stadsplaneärende. (Ny Bygghandboken, 1968, s. 29)

fullständig service när det gäller boendet. Vi vill dock inte beteckna HSB som exempel på affärssystem. HSB representerar en alldeles speciell typ av nätverk. Andra exempel på speciella typer av nätverk i Bygg-Sverige utgör de allmännyttiga bostadsföretagen samt det nät som utgöres av Riksbyggen, BPA och Byggnadsarbetarförbundet.

Integration		
Nätverk/ system av or- ganisationer	Integrationsbas	Integrator Integrationsinstru- ment
Branscher	Material; produktionsteknik; roll i byggprocessen	Branschförening
Territoriella system Kommuner	Geografiskt område	Byggmästareföreningar Byggnadsnämnd
Offentlig förvaltning	Organisation och administrativa styrsystem	Riksdag, departement, kommunfullmäktige
<u>Affärssystem</u>		
horisontellt integrerade system	Marknadssektor	Koncernledning
vertikalt integrerade system	Tillverkningsförsäljningsprocess	Koncernledning
funktionellt integrerade system	Behovsfunktion	Konglomeratledning
<u>Övriga</u>		
HSB (folkrörelser)	Bostadsförsörjning	HSB:s Riksförbund
allmännyttiga företag, SABO	Bostadsförsörjning	SABO - centralt kansli
Riksbyggen, BPA Byggnadsarbetarförbundet	Sysselsättningen	Styrelsen

Figur VII:3. I Bygg-Sverige finns olika typer av nätverk utvecklade kring olika helheter som bas för integration och sammanhållna av olika typer av integrationsinstrument

Branscher

Producenterna i Bygg-Sverige är fördelade på ett stort antal olika branscher vilka innefattar byggnadsentreprenörbranschen, småhusbranschen, tegelindustribranschen, betongbranschen, golvbranschen, måleribranschen, storindustribranschen, ingenjörbranschen, arkitektbranschen etc.

Från studier av ett flertal branscher och från arbete med företag i olika branscher är det möjligt att peka på ett antal olika faktorer som gör att branscherna är olika.

- Olika historia. En bransch är en produkt av "naturlig" växtprocess. Dess nuvarande struktur har i hög grad formats genom ett antal kritiska händelser under dess utveckling.
- Olika miljöer: Branscher som arbetar i en miljö som styrs av centrala administrativa regelsystem och normer av olika slag skiljer sig i hög grad från en bransch vars miljö karakteriseras av den fria marknaden.
- Olika teknologi: En bransch är ofta uppvuxen kring en speciell teknologi - denna teknologi ger branschen vissa särdrag. Den hantverksteknologi som måleribranschen vuxit upp kring förklarar t ex en stor del av den nuvarande branschstrukturen. Den teknologi som utmärker elementhusbyggnadsindustrin t ex stora fasta anläggningar ger en helt annat struktur.
- Olika utvecklingsstadier: Entreprenörindustrin kan klassificeras som en mogen industri. Konkurrenssituationen utmärks av att företagen slåss om marknadsandelar på en relativt given marknad. Det ett företag vinner förlorar ett annat. Off-shore industrin är exempel på en ung bransch i en starkt växande marknad.

- Olika typer av output: Vi kan skilja mellan branscher uppbyggda kring smala produkter av typ golvmaterial, dvs enskilda komponenter som ingår i större system respektive branscher som tillhandahåller totala system t ex entreprenadföretag som erbjuder hela samhällen på totalentreprenad. Olikheter i detta avseende skapar helt olika typer av beroendeförhållanden till miljön.

- Olika typer av beroendeförhållande med miljön: Konsultbranschen karakteriseras av att den genom kravet på konsultens opartiskhet markerar sin särart gentemot andra branscher. Konsultbranschen är också exempel på en marginell bransch i den bemärkelsen att dess tjänster till viss del är ganska lätt att substituera - i stället för att anlita konsulter kan man anställa experter etc. Från en aspekt har alltså konsultbranschen en starkt oberoende ställning från en annan starkt beroende. Entreprenörbranschen har genom att utveckla sig till integrator i byggandet lyckats skapa mycket starka beroendeförhållanden med miljön där den i vissa avseenden utgör det styrande systemet.

- Olika företagsstrukturer: En bransch som karakteriseras av ett stort antal små företag, t ex arkitektbranschen, kännetecknas av helt andra maktförhållanden än en bransch som domineras av några få stora företag, t ex ingenjörsföretagsbranschen.

- Olika utformning av samordningsmekanismerna: Entreprenörbranschen har en relativt stark branschorganisation med ett stort kansli till vilket är knutet landets bästa experter på vissa centrala områden. Byggmateriälbranschen har endast en man som samordnare.

Den svenska golvbranschen

- ett 10-tal producenter av golvmaterial (heltäckande mattor, plastmattor och trägolv)
- ett distributionssystem som är splittrat på ett flertal olika distributionsformer och distributionskanaler
 - grossister
 - golvfackhandeln som står för fackkunskap när det gäller inläggning av golv
 - byggmaterialhandeln som i viss mån även innefattar golvfackhandeln - golv utgör här dock endast en del av sortimentet
 - färghandeln vars viktigaste produkter utgörs av tapeter och färg
 - inredningshandeln tillhandahåller hela inredningar i huvudsak för mer kvalificerade kunder
 - möbelhandeln som förutom möbler även tillhandahåller heltäckande mattor
 - varuhus och lågprishandeln som i sitt sortiment även inkluderar mattor
- Normgivare varav bostadsstyrelsen, planverket och byggnadsstyrelsen är exempel på centrala normgivare
- Branschföreningar som samordnar branschens policy
- Arbetstagar- och arbetsgivarföreningar

Figur VII:4. I en bransch ingår många olika typer av komponenter

Sociala nätverk sätts inte på plats orubbade - de utvecklas

HSB:s framväxt kan betraktas som resultatet av en inlärningsprocess där olika komponenters samspel ledde till att ett nätverk successivt utvecklades till att fylla allt fler av de funktioner

som hänger samman med boendet. Svenska Riksbyggen och BPA uppvisar en liknande utveckling. Från de första byggnadsgillena på 1920-talet, under 1930- och 1940-talets kriser och arbetsmarknads-konflikter har detta för byggnadsbranschen unika nätverk utvecklats.

Branschens utveckling uppvisar analoga mönster där kritiska händelser i den historiska utvecklingen kommit att prägla branschens "karaktär". En studie av den svenska byggkonsultbranschen illustrerar hur förändringar i Bygg-Sverige avspeglas i byggkonsultbranschens utveckling.

Exempel: Den svenska byggkonsultbranschen

Fem olika utvecklingsstadier i konsultbranschen kan urskiljas:

Det första stadiet omfattar tiden till andra världskriget. Civil engineering consultant firms bildades ursprungligen i England under 1800-talet. I slutet av detta århundrade bildades de första svenska ingenjörsföretagen. Arkitekt-företag har äldre anor. Under tiden fram till andra världskriget bildades en rad nya företag som utvecklades i relativt lugn takt. Man fungerade i huvudsak som kvalificerade rådgivare till byggherrar.
(Gärdborn & Rhenman, 1974, s. 39)

Den andra fasen sammanhänger med den starka satsningen på det fysiska samhällsbyggandet efter andra världskriget och ledde till en snabb volymmässig expansion.

Ett stort antal företag etablerades och expanderade snabbt. Karakteristiskt för denna period var att konsultföretagens tjänster ändrade karaktär från en tidigare betoning på kvalificerad rådgivning till en allt större andel rutinbetonade tjänster.
(Ibid., s. 39)

Drivkrafterna bakom branschens expansion låg främst utanför bran-

schen och utgjordes av ett ständigt växande bostadsbyggande, en stark tätortstillväxt och en relativt stark befolkningsökning. Detta medförde ett starkt expansivt fysiskt samhällsbyggande som skapade en överskottsefterfrågan på bl a arkitekts- och ingenjörstjänster. Bristen på ingenjörer och arkitekter i förening med kommunernas oförmåga att attrahera byggtekniker, bl a på grund av stela lönesystem ledde till en situation som någon har beskrivit som att "konsultföretagen hamstrade ingenjörerna och kommunerna blev utan". En viktig förklaring till branschens utveckling under större delen av efterkrigstiden är den generösa miljön som medförde att perioden har karakteriserats som byggkonsulternas "golden age".

Under 1960-talet skedde en rad förändringar i konsultbranschens miljö. Byggbranschen utmärktes av

En successivt växande byråkratisering karakteriserad av ökad central detaljstyrning och tilltro till enkla effektivitetsmått.
(Ibid., s. 45)

Detta fick påtagliga konsekvenser för konsultföretagen

En strukturell snedvridning som direkt missgynnar den mest kvalificerade verksamhetens utveckling och alltså motverkar konsultverksamhetens främsta syfte.
(Ibid., s. 46)

I början av 1970-talet utlöstes ett flertal förändringar i miljön som i grunden ändrade förutsättningarna för branschens utveckling:

Ett flertal av de expansionstrender som låg bakom samhällsbyggandets snabba utveckling under 1950- och 1960-talet förbyttes i kontraktion.

...

Genom den snabba utbyggnaden av byggteknikerutbildningen under 1960-talet - utbildningskapaciteten hade tredubblats

- avskaffades den tidigare så markanta bristen på byggtkniker.

Genomförandet av kommunreformen ledde till större kommuner med större möjligheter att sysselsätta egna experter.
(Ibid., s. 46)

Detta medförde

... ett minskat behov av byggkonsulttjänster och ledde till arbetslöshet i byggkonsultbranschen, dålig lönsamhet och hård konkurrens om de jobb marknaden erbjuder. Samtidigt har de byråkratiseringstendenser som blev allt mer markanta under 1960-talets andra hälft verkat hindrande på byggkonsultföretagens förmåga till omorientering.
(Ibid., s. 47)

Bygg-Sveriges omvandling

Från ett öppet flexibelt system till ett slutet system

Under 1920- och 1930-talen var Bygg-Sverige ett relativt oorganiserat system med ett stort antal små flexibla producerande enheter. Integreringen av de olika aktiviteterna sköttes i stor utsträckning av marknadsmekanismen. I dag domineras Bygg-Sverige av ett litet antal stora och relativt byråkratiserade organisationer. Den teknologiska utvecklingen och den enorma expansionen som kännetecknat det fysiska samhällsbyggandet under efterkrigstiden har utgjort viktiga drivkrafter i framväxten av stora entreprenör-, byggherre- och materialföretag. Reformen på det samhällsorganisatoriska området t ex skolan, kommunerna, sjukvården och den nya bostadspolitiken med satsning på industrialiserat byggande har bidragit till en homogenisering av byggandet i Sverige och därigenom stimulerat framväxten av företag med riksfattande verksamhet. Den centraliserade hårda styrningen av byggandet har inneburit att statliga verk som bostadsstyrelsen, bygg-

nadsstyrelsen, statens planverk, skolöverstyrelsen och socialstyrelsen har haft ett mycket starkt inflytande på byggandets utformning.

Framväxten av stora organisationer och statliga styrorgan har i grunden förändrat integrationsmekanismerna i systemet. Marknadsmekanismens roll har successivt minskat i betydelse till förmån för olika typer av förhandlingsorgan i vilka representanter för de stora organisationerna och statliga styrorgan ingår. Förhandlingar om t ex prisindex, lånekoefficienter, etc har delvis ersatt marknadsmässig prisbildning. De många statliga och offentliga utredningarna utgör en typ av problemlösningssinstrument i vilka en viktig ingrediens utgörs av "bytesaffärer" av fördelar och nackdelar mellan deltagarna varav flertalet representerar de stora organisationerna. Dessa för Bygg-Sverige speciella och mycket komplicerade integrationsmekanismer gör det mycket svårt för utomstående att påverka och förändra systemet. Bygg-Sverige tenderar att bli ett allt mer slutet system i förhållande till omvärlden.

Utvecklingsprocesser

Teknologin har varit en viktig drivkraft bakom formandet av den nuvarande strukturen i Bygg-Sverige. Kring olika material, produktionsmetoder och roller i byggprocessen har vuxit fram olika yrkesgrupper, branscher, regelsystem och institutioner. Processerna har formats i ett samspel mellan olika komponenter och drivkrafter i miljön. Problem, konflikter, kamp, försvar, attacker kritiska händelser är några begrepp som skulle kunna användas för att beskriva de teknologiska förändringarnas inverkan på den sociala strukturen i Bygg-Sverige. Parallellt och i samspel med den tekniska utvecklingen har den sociala bostadspolitiken haft ett avgörande inflytande på Bygg-Sveriges omvandling. Utvecklandet av en central bostadspolitisk organisation, tillskapandet av kommunala bostadsföretag, kommunernas ansvar för bo-

stadsförsörjningen, nya instrument för regler och arrangemang för fördelning av resurser och mark har lett till utveckling av nya nätverk. En rad förändringar i andra delar av systemet har utlösts.

De komponenter som tillskapades för att utgöra redskap för den sociala bostadspolitiken utgör i sig själva samhällen som förändras genom olika typer av processer. I vissa fall har systemets omvandling medfört att de problem "redskapen" utvecklades för att lösa har försvunnit och nya har uppstått. "Redskapen" lever dock kvar tämligen oförändrade. De tycks leva sitt eget liv utan att längre fylla någon egentlig funktion. De system som utformades för reglering av resurstilldelning och produktutformning har tenderat att stelna utan att anpassa sig till nya situationers krav.

En aspekt av denna process är att de komponenter som har ansvar för utformning, underhåll och drift av dessa regelsystem har kommit att förlita sig på olika typer av indirekta relationer och kontakter med brukarnas behov - relationer som tenderar att stelna i former på grund av regelsystemens effekt på de producerande komponenterna i systemet.

Från att ha varit ett i det närmaste okontrollerat system under 1920-talet har ett flertal olika parallella makthierarkier byggts upp och vi har fått en omfattande administrativ överbyggnad. Den har tenderat att växa fram genom självgenererande mekanismer. Komplexiteten i den administrativa överbyggnaden har lett till låsningar och blockeringar som bidragit till att samhällets förmåga att styra utvecklingen har minskat.

I nästa kapitel skall vi undersöka några olika processer som ligger bakom den växande byråkratiseringen i Bygg-Sverige. En

central process i detta byråkratiseringsförlopp är medel-blir-mål. Kärnan i denna problematik hänger samman med det fundamentala förhållandet att en organisation är inte endast ett instrument med syfte att lösa vissa typer av problem. Varje organisation är dessutom ett samhälle med en egen inre dynamik.

Inledning

Vår organisationsteoretiska grundsyn är styrande för det perspektiv utifrån vilket vi betraktar Bygg-Sverige. En vägledande organisationsteoretisk princip vid problemdiagnos i en organisation eller i ett system av organisationer är att söka återföra problemen till styrsystem och organisationsstruktur. Detta avsnitt har vuxit fram i ett försök att se ett mönster bland de problem och symptom på problem vi har funnit. Ett antal olika processer som avspeglar drivkrafter, förändringsmekanismer och beteende i Bygg-Sverige kan bidra med en förklaring till hur aktuella problem har vuxit fram. Processerna bildar ett komplicerat mönster som ger en förklaring till hur problemen hänger samman och ibland får karaktären av onda cirklar. Vi skall visa att många problem är en funktion av systemet som sådant. Ofta uttolkas de på ett sätt som leder till åtgärder vilka förvärrar problemen i stället för att lösa dem. Genom att undersöka processer relaterar vi problemen till egenskaper i systemets dynamiska struktur. Det historiska perspektivet gör det möjligt att peka på hur i tiden långt tillbaka liggande händelser har bidragit till ett utvecklingsmönster i systemet av organisationer som innebär att hela systemet är inne i ett ständigt eskalerande byråkratiseringsförlopp.

Stratifieringsprocesser

Bakgrund

Bygg-Sverige karakteriseras av ett stort antal olika branscher

framvuxna kring olika material, yrkeskategorier och roller i byggprocessen.



Figur VIII:1. Branscherna i Bygg-Sverige har vuxit fram och formats i ett samspel mellan materialtyp, yrkeskategori och roll i byggprocessen.

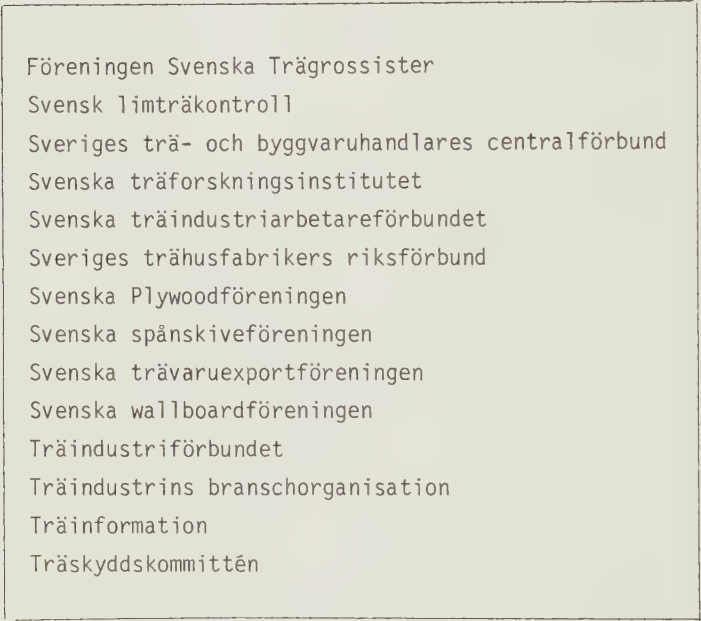
Yrkeskategorier

- Svenska Byggnadsarbetareförbundet	- Svenska Byggnadsindustriförbundet
- Svenska Bleckplåtslagareförbundet	- Plåtslageriernas Riksförbund
- Svenska Elektrikerförbundet	- Elektriska Arbetsgivareföreningen
- Svenska Målareförbundet	- Målarmästarnas Riksförening i Sverige
- Svenska Träindustriarbetareförbundet	- Träindustriförbundet

Figur VIII:2. Kartan över arbetsmarknadsorganisationer i Bygg-Sverige illustrerar olika yrkeskategorier. (Figuren är icke fullständig. Källa: Bygginstitutioner, 1973.)

Material

En närmare granskning av olika institutioner i Bygg-Sverige visar att ett stort antal är centrerade kring viktiga byggnads-material som stål, tegel, sten och trä. Nedanstående figur illustrerar kartan över "träbaserade" institutioner i Bygg-Sverige.



Föreningen Svenska Trägrossister
Svensk limträkontroll
Sveriges trä- och byggvaruhandlares centralförbund
Svenska träforskningsinstitutet
Svenska träindustriarbetareförbundet
Sveriges trähusfabrikers riksförbund
Svenska Plywoodföreningen
Svenska spånskiveföreningen
Svenska trävaruexportföreningen
Svenska wallboardföreningen
Träindustriförbundet
Träindustrins branschorganisation
Träinformation
Träskyddskommittén

Figur VIII:3. Karta över några "träbaserade" institutioner i Bygg-Sverige. (Källa: Bygginstitutioner, 1973)

Betong som "bas" för institutioner i Bygg-Sverige

Betongelementföreningen
Betongrörföreningen
Betongvaruindustrins riksförbund
Cement- och betonginstitutet
Stiftelsen svensk betongforskning
Cement- och betonglaboratoriet
Svenska cementföreningen
Kontrollrådet för betongvaror
Gullhögens betongtjänst
Kontrollnämnden för fabriksbetong
Nordiska betongförbundet
Svenska betongföreningen
Statens betongkommitté
Svenska fabriksbetongföreningen
Betongvaruindustrins allmänna grupp

Figur VIII:4. Karta över "betongbaserade" institutioner i Bygg-Sverige. (Källa: Bygginstitutioner, 1973)

En närmare granskning av dessa institutioners verksamhet samt relationer med varandra och med andra institutioner i Bygg-Sverige ger följande bild: (jfr Bygginstitutioner, 1973).

Betongelementföreningen och betongrörföreningen är branschorganisationer med ändamål att företräda branschen och tillvarataga dess gemensamma intressen inför myndigheter, institutioner, organisationer samt verka för branschens utveckling. De är medlemmar i betongvaruindustrins riksförbund som företräder hela branschen i gemensamma frågor.

Betongvaruindustrins riksförbund är en av huvudmännen i kontrollrådet för betongvaror (ideell förening). De övriga huvudmännen utgöres av föreningen Sveriges städers byggnadsinspektörer, Gullhögens betongtjänst, Svenska Cementföreningen, Statens planverk, Statens vägverk, Svenska kommunaltekniska föreningen och Svenska vatten- och avloppsföreningen. Kontrollrådet utövar kvalitetskontroll av betongvaror och främjar tillkomsten av ändamålsenliga bestämmelser och normer. Vidare kan fabriker som är anslutna till rådet anbringa rådets inregistrerade kvalitetsmärke på tillverkade produkter som då godtas av myndigheter och förbrukare utan ytterligare kontroll.

Betongelementföreningen, betongrörföreningen och Svenska fabriksbetongföreningen är huvudmän i Stiftelsen Svensk betonforskning som tillsammans med Statens råd för byggnadsforskning och Styrelsen för teknisk utveckling finansierar Cement- och betonginstitutet vid tekniska högskolan i Stockholm. Detta institut bedriver teknisk-vetenskapligt forsknings- och utvecklingsarbete rörande betongteknologi, betongbyggnadsteknik och betongtillverknings teknik.

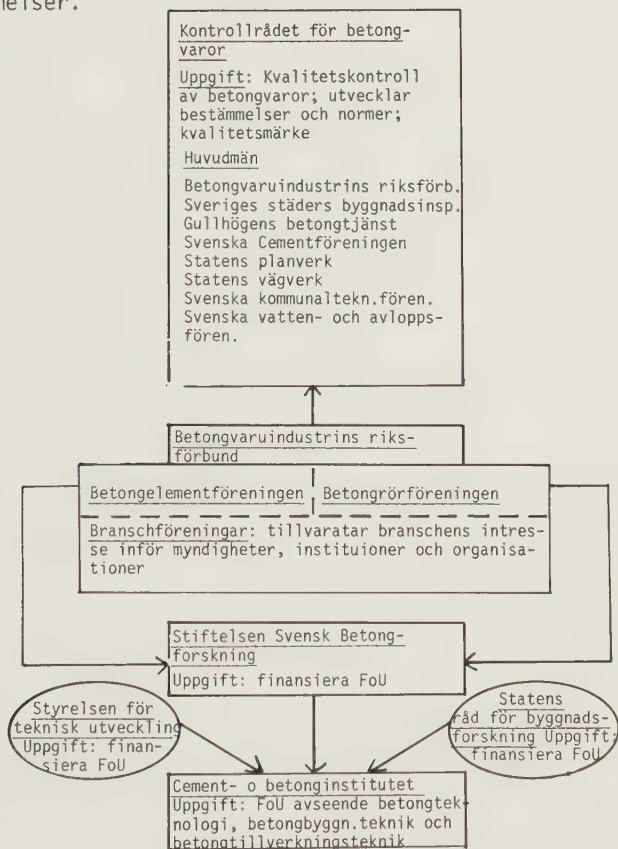
Svenska Fabriksbetongföreningen som är branschorganisation för de företag som framställer fabrikstillverkad betongmassa driver tillsammans med statens planverk, statens vägverk och föreningen Sveriges byggnadsinspektörer Kontrollnämnden för fabriksbetong.

Kontrollnämndens uppgift är att utfärda tillämpningsbestämmelser för tillverkningen av fabriksbetong och utöva central tillverkningskontroll. Godkända tillverkare har rätt att använda det lagligen skyddade K-märket.

Svenska betongföreningen är en ideell förening som har till uppgift att verka för den svenska betongteknikens höjande och utveckling. Föreningen har ca 1.000 enskilda och 65 kooperativa

medlemmar. Föreningen är medlem i Nordiska betongförbundet.

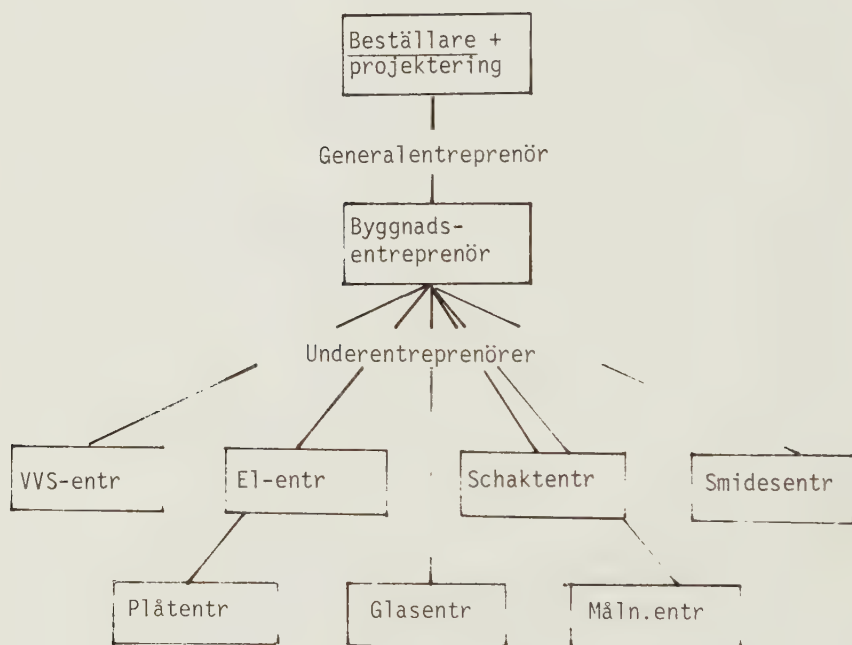
Statens betongkommitté har till uppgift att framlägga förslag till dels revidering av befintliga och dels nya cement- och betongbestämmelser och att utarbeta rekommendationer, kommentarer och förklaringar till bestämmelserna. Kommittén arbetar med ett flertal arbetsgrupper. Kommittén är en sammanslutning av representanter för ämbetsverk och organisationer som berörs av cement- och betongbestämmelser.



Figur VIII:5. Karta över några institutioner uppbyggda kring betong och deras relationer och roller i Bygg-Sverige

Roll i Byggprocessen

Uppförandet av en byggnad kräver medverkan från en rad olika organisationer som är specialiserade på olika uppgifter. Organisations-schemat över en entreprenad klargör några samband (jfr figur nedan).



Figur VIII:6. Exempel på organisationen vid generalentreprenad
(Källa: Ny byggmarknad, 1968)

Olika entreprenörgrupper är sammanslutna i olika branschorganisationer med uppgift att tillvarata den speciella entreprenörskategoriens intressen.

<u>Entreprenörgrupp</u>	<u>Branschorganisation</u>
Elentreprenörer	Elektriska installations- organisationen
Golventreprenörer	Golventreprenörernas bransch- organisation
Plattsättningsentreprenörer	Plattsättningsentreprenörernas riksförening
Byggnadsentreprenörer	Svenska Byggnadsentreprenör- föreningen
Fogentreprenörer	Sveriges Fogentreprenörers riksförbund
Putsentreprenörer	Svenska Putsentreprenörs- föreningen

Figur VIII:7. I Bygg-Sverige finns ett flertal olika entreprenörgrupper vilka är sammanslutna i olika branschorganisationer. (Källa: Bygginstitutioner, 1973)

Utvecklingen inom byggnadsentreprenörindustrin som exempel på stratifieringsprocesser

Entreprenörindustrins utveckling illustrerar några egenskaper i den utvecklingsprocess som ligger bakom framväxten av institutioner, regelsystem och specialister i Bygg-Sverige.

I början av 1900-talet byggdes flertalet bostäder av byggmästare som skötte allt från projektering till förvaltning. Bostäderna byggdes vanligtvis på s k spekulation dvs byggmästaren köpte en tomt, byggde ett hus och sålde det till högstbjudande. I vissa fall uppträdde byggmästaren som skräddare till en beställare vilken med hjälp av en arkitekt bad byggmästaren bygga ett hus efter ritningar som uttryckte beställarens önskemål. Under 1920-talet förändrades denna bild något. Genom HSB:s grundande och den kooperativa bostadsrörelsens framväxt lades grunden till en utveckling där

byggföretag bygger bostadshus på entreprenad för en beställares räkning. Satsningen på allmännyttiga företag som redskap för den sociala bostadspolitikens genomförande medförde att denna utveckling accentuerades under efterkrigstiden.

Den teknologiska utvecklingen och kraven på högre bostadsstandard (som t ex drevs starkt från HSB:s sida) medförde att nya företag växte fram, specialiserade på t ex elinstallationer, värme och sanitet, vatten och avlopp. Specialiseringen på produktionssidan medförde behov av regler som specificerade respektive parter åliggande och ansvar. Upphandlingsregler utvecklades.

På anläggningssidan skedde en parallell utveckling. I samband med krisen efter det första världskriget uppstod svårigheter för entreprenadväsendet. Entreprenörerna gjorde förluster på grund av oberäknliga förändringar i materialkostnader och arbetslöner. Kraven på ersättningar härför fick i regel bedömas av skiljenämnd eller domstol. Dessa ofta långt utdragna domstolsförhandlingar bidrog till att entreprenadväsendet fick dåligt rykte. Staten började i allt större utsträckning bygga i egen regi och entreprenörerna fick allt svårare att hävda sin ställning. För att förbättra sin situation bildade entreprenörerna 1930 Svenska Byggnadsentreprenörföreningen. Föreningens främsta mål var att arbeta fram enhetliga kontraktsbestämmelser, verka för en bättre samordning på entreprenadmarknaden och hävda entreprenörernas ställning gentemot den statliga egna-regi-verksamheten. Föreningens verksamhet skulle visa sig vara framgångsrik. Inom föreningen utarbetas allmänna bestämmelser som kan sägas vara byggnadsindustrins egen lagstiftning vilken reglerar förhållandet mellan beställare och entreprenör. Så här uttryckte en entreprenörrepresentant nyttan av allmänna bestämmelser:

Om inte allmänna bestämmelser fanns skulle detta kunna leda till att beställarna kunde hitta på egna bestämmelser i

enskilda fall vilket kunde leda till att anbudsgivarna kom i underläge speciellt vid stark konkurrens. Entreprenörerna har mått väl av allmänna bestämmelser.

Ett annat regelsystem som utvecklades på 1940-talet är Bygg-AMA. Bygg-AMA utgöres av en samling specificerade byggbeskrivningar som ofta hänvisas till i kontraktet mellan beställare och entreprenör.

Under 1940-talet hade entreprenörerna stora bekymmer med de snabba prisfluktuationerna. För att komma till rätta med dessa problem tog entreprenörföreningen initiativ till en arbetsgrupp vari ingick representanter från entreprenörföreningen, bostadsstyrelsen och byggnadsstyrelsen. Denna arbetsgrupp utarbetade ett index för husbyggnadskostnader. Detta index blev allmänt accepterat och genom att knyta avtalet till indexet kunde entreprenörerna gardera sig mot prisförändringar.

I mitten på 1960-talet började Riksbyggen att bilda bolag tillsammans med kommuner. Detta stred mot kommunallagen och entreprenörföreningen gick till skarpt angrepp mot detta. Debatten ledde till att dessa bolagsbildningar ogiltigförklarades.

Fyra olika, men sammanhängande processer

Specialiseringsprocesser. Den tekniska utvecklingen har genom uppkomsten av nya material, nya produktionsmetoder och nya organisationsformer bidragit till behov av specialistkunnskap. Nya yrkesgrupper har uppstått och nya företagskategorier har etablerats.

Etableringsprocesser. Etablerandet av nya organisationer i Bygg-Sverige har utgjort en viktig drivkraft bakom uppkomsten av nya strata.

Stinchcombe (1965) urskiljar fem olika drivkrafter bakom etablerandet av nya organisationer.

People found organizations when (a) they find or learn about alternative better ways of doing things that are not easily done within existing social arrangements; (b) they believe that the future will be such that the organization will continue to be effective enough to pay for the trouble of building it and for the resources invested; (c) they or some social group with which they are strongly identified will receive some of the benefits of the better way of doing things; (d) they can lay hold of the resources of wealth, power, and legitimacy needed to build the organization; and (e) they can defeat, or at least avoid being defeated by their opponents, especially those whose interests are vested in the old regime.
(s. 146)

Grundandet av HSB är exempel på en organisatorisk innovation som drevs fram av människor med ett starkt engagemang för att förbättra boendeförhållandena för de små inkomsttagarna i samhället. HSB bidrog till att påskynda den tekniska utvecklingen inom bostadsbyggandet och vidare till att öka marknaden för byggande av bostadshus på entreprenad. Detta förstärkte entreprenadbranschernas utveckling. Tillkomsten av de allmännyttiga bostadsföretagen som ett medel för den sociala bostadspolitiken är exempel på planerade etableringar av nya organisationer (i motsats till HSB som var resultatet av en spontan process) i syfte att genomföra den nya politikens intentioner. Genom lagstiftning erhöll de en privilegierad ställning jämförd med kooperativa och enskilda bostadsföretag. En följd av etableringen av allmännyttiga bostadsföretag var uppkomsten av olika motorganisationer. (Jfr avsnittet om politiseringen.) Grundandet av Svenska Byggnadsentreprenör-föreningen drevs fram av byggnadsentreprenörernas behov att få ett gemensamt organ för att tillvarata sina intressen gentemot staten och andra organisationer.

Institutionsuppbyggnadsprocesser. De sätt på vilka institutioner utvecklar relationer med andra institutioner och skaffar sig en

plats eller roll i Bygg-Sverige utgör ingredienser i institutions-byggnadsprocesser. Institutionaliseringen kan beskrivas som organisationens profil såväl utåt mot andra institutioner och komponenter som inåt t ex mot den egna branschen om det gäller en branschorganisation.

Samverkan med statliga myndigheter genom t ex gemensamma regelsystem kan ge en institution en möjlighet att tillgodose sina intressen. Utvecklingen av husbyggnadsindex stärkte t ex byggnads-entreprenörernas ställning gentemot beställarna.

Utspel mot andra intressenter kan leda till att en institution stärks genom att de intressenter som företräds sluter upp bakom institutionen och därigenom markerar sitt beroende och stöd av denna. Svenska Byggnadsentreprenörföreningens utspel mot att Svenska Riksbyggen i strid med kommunallagen gick samman med kommuner för att bilda kommunala bolag ledde till att sammanhållningen inom föreningen stärktes.

Viktigt för en institution är att kunna påverka de statliga offentliga utredningar som alltsedan 1930-talet utgör centrala förändringsinstrument i Bygg-Sverige. Att som expert bli representerad i en utredning ger möjlighet att hindra icke önskvärda förändringar (icke önskvärda för de intressenter som företrädes).

Ännu viktigare kan emellertid vara att genom olika aktiviteter påverka avgränsningen av utredningen så att denna ansluter sig till t ex de etablerade branschgränserna i systemet.

Regeluppbyggnadsprocesser. Olika motiv och drivkrafter bakom utveckling av regelsystem kan urskiljas:

- Få till stånd en effektivare och bättre hantering av intressekonflikter. Detta var ett viktigt motiv bakom tillkomsten av Allmänna Bestämmelser.
- Tillvarata beprövade erfarenheter och underlätta transaktioner mellan olika parter. Bygg-AMA är ett exempel.
- Tillvarata och stärka branschens ställning gentemot myndigheter och andra intressenter. Exempel: Husbyggnadsindex.

Genom att utveckling och underhåll av regelsystem knyts till vissa institutioner utgör dessa processer en viktig del i institutionsbyggandet. Flera exempel finns på hur regelsystem som utvecklats för en bransch sedan får efterföljare i andra branscher. Bygg-AMA-idé har t ex även tagits upp av El- och VVS-branscherna - El-AMA, VVS-AMA.

Politiseringen

Bakgrund

En grundtanke bakom den "nya" bostadspolitik var samhällets ansvar för bostadsförsörjning. Det var därför naturligt att problem som tidigare lösts (eller inte lösts) av marknaden nu kom att avgöras i demokratiskt valda organ som kommunalfullmäktige på det lokala planet och riksdagen på nationell nivå.

Genom det kommunala planmonopol som kodifierades i 1947 års byggnadslagstiftning och det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen som var en hörnsten i den nya bostadspolitik fick kommunen och dess organ en stärkt roll i bostadsbyggnadsfrågorna. Stimulerade av lånereglerna bildades många kommunala bostadsbolag, vilka fungerade som byggherrar och förvaltare.

Några kommuner började också med produktion av bostäder genom egna bostadsbyggande bolag. På 1940- och 1950-talen bildades sådana bolag framför allt i storstäderna - Stockholm, Malmö och Göteborg, men även i en del mindre städer som Nässjö, Trollhättan och Halmstad.

Viktigt att vara representerad i politiska organ

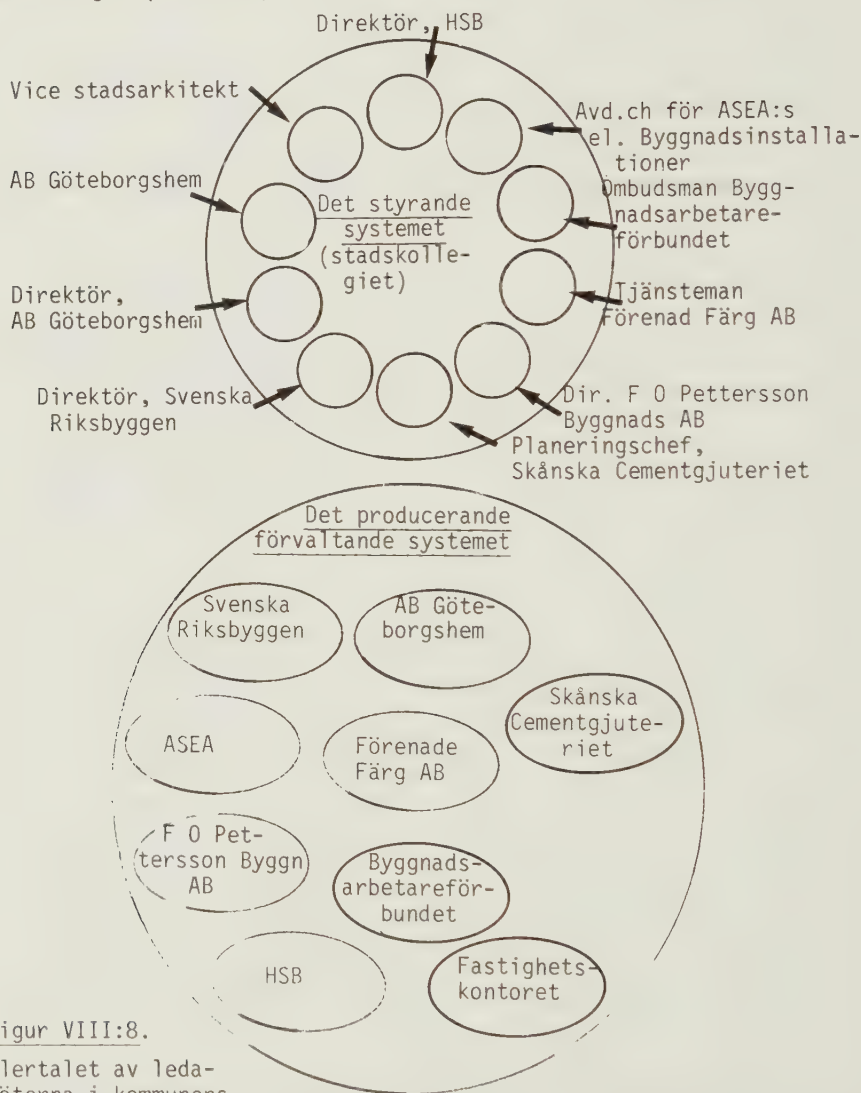
Det ökade kommunala inflytandet över bostadsbyggandet ledde till att det för såväl producenter som byggherrar och konsulter blev allt viktigare att bli representerade i de beslutande kommunala organen. Redan under 1930-talet och under krigsåren hade HSB successivt stärkt sin ställning i kommunerna bland annat genom "representation" i olika beslutande organ.

Under den tid bostadssociala utredningen arbetade skedde från HSB:s sida en snabb och omfattande etablering ute i kommunerna, en process som fortsatte under uppbyggnaden av de kommunala allmännyttiga bostadsföretagen. En konsekvens av det omfattande samarbetet med statsmakterna och kommunerna var att förtroendevalda och tjänstemän inom HSB-rörelsen i hög grad kom att ta plats i olika beslutande och verkställande politiska församlingar - och vice versa: mot organisationen välvilligt inställda kommunala representanter intogs i HSB-föreningarnas och bostadsrättsföreningarnas styrelser.
(Gustafson, 1974, s. 165)

Exempel: Göteborg stad

I en studie av byggsystemet i Göteborg stad visar Napier (1970) hur höga tjänstemän i byggherre- och byggföretag genom att besätta viktiga poster i de kommunala nämnder som reglerar byggandet, indirekt kan skaffa sig politisk kontroll över bostadsbyggandet. Av studien framgår att många personer i kommunala organ som hanterar bostadsbyggnadsfrågor representerar flera olika intressegrupper. Sex av de elva medlemmarna i stadskollegiet är privat engagerade i byggnadsindustrin. Om suppleanterna inkluderas är tio av sexton privat engagerade i byggnadsindustrin. I fastighetsnämnden som handhar fördelningen av mark är fyra av sju också styrelsemedlemmar i kommunala bostadsföretag. Efter som kommunen har ett avgörande inflytande på vad som får byggas, när, hur och av vem, är det sätt på vilket denna makt är organiserad av stor betydelse för byggsystemets effektivitet - för vad som

byggs, av vem, hur och när. Situationen i Göteborg kan illustreras med en figur (se nedan).



Figur VIII:8.

Flertalet av leda-
möterna i kommunens

"bostadspolitiska organ" innehar i sin privata verksamhet högt uppsatta poster i olika företag och organisationer i byggsystemet. Vi har alltså en situation där den politiska makten över bostadsförsörjningen i kommunen i stor utsträckning utövas av några höga tjänstemän i de viktigaste producerande organisationerna (jfr Napier, 1970)

Denna koppling mellan ledande personer i HSB, Riksbyggen och allmännyttiga företag å ena sidan och kommunen å andra sidan spelade en viktig roll i bostadspolitikens genomförande på kommunalplanet. Detta avspeglas t ex i att HSB är mycket starkt i Malmö, där den starke HSB-mannen samtidigt var kommunalfullmäktiges ordförande. På andra orter är förhållandet liknande med t ex Riksbyggen.

Politiska kopplingar på riksplanet

På riksplanet har de politiska kopplingarna mellan ledande personer i starka intresseorganisatoner ofta tagits upp i debatten. Knut Johansson^{4/} har genom sin ställning som ordförande i byggnadsarbetareförbundet, ordförande i styrelsen för Riksbyggen och BPA samt riksdagsman och ledamot av socialdemokratiska partiets styrelse en nyckelposition. Per Bergman är ett annat exempel: Styrelseordförande i SABO, riksdagsman, ledamot av socialdemokratiska partiets styrelse samt ledamot i ett flertal statliga offentliga utredningar.

"Motororganisationer" som spegelbilder av den bostadspolitiska apparaten

På riksplanet är svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF) och de initiativ som kommit därifrån exempel på försök att att möta den ökade politiseringen. Det var först efter kriget som SBEF blev "politiserat" och gick med i Sveriges industriförbund. Dessförinnan var man en liten organisation som helt sysslade med tekniska frågor avseende t ex entreprenadkontrakt. SBEF har fungerat som en försvarsorganisation för de privata byggföretagarna. Genom att bygga upp ett antal olika "satellitföretag" kring gemensamma frågor har man sökt etablera motvikt mot olika politiska företeelser. AB Stadsföretag var ett försök att etablera en motvikt mot de allmännyttiga och kooperativa bostadsföretagens expansion genom att bilda ett privat kooperativt bolag.

AB Stadsbyggnadsbyrån tillkom för att ge kommunerna ett alternativ till planeringsverksamhet i egen regi. Initiativet till AB Bostads-

garanti togs i en situation då enskilda entreprenörer hotades att utestängas från bostadsrättsmarknaden. Några skrupelfria "enskilda byggföretagare" hade i slutet av 1950-talet bildat bostadsrättsföreningar, som gjorde konkurs och medförde att medlemmarna gjorde ekonomiska förluster. Detta väckte en våldsam debatt och krav framfördes i riksdagen på lagstiftning mot privata bostadsrätter. Genom att AB Bostadsgaranti bildades kunde de enskilda byggmästarna i framtiden garantera medlemmar i privata bostadsrättsföreningar full säkerhet mot eventuella konkurser.

Ett exempel på hur producenterna på lokalplanet anpassade sig till den allt mer politiska miljön är bildandet av Göteborgs byggmästares intresseförening 1949. Föreningen som bestod av flertalet byggmästare i Göteborg grundades för att säkra den privata sektorns intresse avseende den tomtmark inom göteborgsregionen som kontrollerades av staden. (Jfr Napier, 1970) Göteborgs byggmästares intresseförening utgjorde en spegelbild av de politiska förhållandena och fungerade som en plattform för byggmästarna gentemot makthavarna i staden.

Medel blir mål

Vi har funnit ett flertal exempel på hur medel utformade i en viss situation för att bidra till lösandet av specifika problem tenderar att leva vidare när problemet lösts. Medlen tenderar att förväxlas med mål.

Exempel 1: God Bostad

Bostadstekniska regler (sedermera samlade i normsamlingen God Bostad) tillkom ursprungligen under kriget för att bidra till lösandet av vissa då specifika problem. Den då aktuella situationen på bostadsbyggnadsmarknaden kännetecknades av dålig bostadsteknisk kompetens, föga tillfredsställande planlösningar, låg genomsnittsstandard samt brist på olika material och arbetskraft. Genom att kräva uppfyllandet av vissa tekniska normer för bostadens utformning bidrog

man till krisprogrammets genomförande. När under våren 1942 tillgången på byggnadsjärn var knapp krävdes att uppenbart oekonomiska konstruktioner skulle göras om. Genom att övergå från järnbalksbjälklag till korsarmerade betongplastbjälklag nåddes en stålbesparing av 25 % utan att byggnadens kvalitet eftersattes. Bränslebristen i förening med kalla vintar aktualiserade krav på normer för värmeisolering av bostadshus.

De bostadstekniska och byggnadstekniska reglerna visade sig vara ett framgångsrikt medel under andra världskrigets bostadsbyggnadskris. Den temporärt inrättade arkitektavdelningen på statens byggnadslånebyrå expanderade. Vid bostadsstyrelsens bildande 1948 inrättades en arkitektbyrå för utformning av nya normer. Verksamheten expanderade under 1950-talet och God Bostad kom att styra lägenheternas utformning i statligt belånade hus. Ursprungligen var God Bostad bara rekommendationer men genom att de kommunala granskarna i allt större utsträckning kom att betrakta normerna som villkor för godkännande vid den tekniska granskningen har God Bostad fått en helt annan effekt än vad som från början var avsedd.

Några drag i processen

Utvecklingen av God Bostad illustrerar några viktiga drag i processen hur medel blir mål.

Krisen. I en krissituation uppstår speciella problem som ställer krav på åtgärder. Ett medel utvecklas för att lösa vissa av problemen.

Organisationen. God Bostad utvecklades av en speciell för detta ändamål inrättad arkitektavdelning inom Statens Byggnadslånebyrå.

Framgången. Med hjälp av de byggnadstekniska och bostadstekniska reglerna bidrog man på ett påtagligt sätt till att lösa speciella problem. Detta medförde att arkitektavdelningen kom i åtnjutande av prestige och status.

Organisationen permanentas. Vid statens byggnadslånebyrås omorganisation till Bostadsstyrelsen fick arkitektavdelningen en stark ställning och blev en självständig byrå inom Bostadsstyrelsen.

Verksamheten expanderade och God Bostad fick en allt starkare ställning.

Rekommendationer blir villkor. Egentligen utgjorde God Bostad endast ett medel för att underlätta de ofta komplicerade bedömningar som var granskarnas uppgift ute på fältet. För granskarna var det emellertid lättare att hänvisa till God Bostad än att själva ta ställning i komplicerade frågor. Detta ledde till att God Bostad i praktiken alltmer fick rollen som sammanfattande dokument för preciserade mål avseende bostadens tekniska utformning.

Förändrad tillämpning. Förändrade krav på medlets utformning. I och med att granskarna i ökad omfattning började använda God Bostad som villkor i stället för rekommendationer ställde de krav på en ökad precisering och utvidgning av normerna till nya områden. God Bostad utvecklades också i denna riktning.

God Bostad institutionaliseras. Genom att God Bostad i praktiken blev villkor utvecklades en rad intressentrelationer kring normerna. Det är viktigt för olika producenter att kunna påverka normernas utformning vilket leder till att då normsamlingen omarbetas till-sättes arbetsgrupper med representanter från olika intressentgrupper i Bygg-Sverige. De bostadstekniska normerna kom att så småningom utgöra en del i ett komplicerat system av regelsystem där de olika delarna hänger samman och beror av varandra. Detta gör det synnerligen besvärligt att ta bort ett regelsystem utan att en mängd icke önskvärda effekter uppstår. De bostadstekniska normerna utgjorde t ex en indirekt förutsättning för att hyressättnings-systemet skulle kunna baseras på antalet kvadratmeter våningshyra.

Nya problem uttolkas som behov av mer normer. När problemet med de utarmade boendemiljöerna för några år sedan uppmärksammades var ett av normproducenternas svar på detta införandet av nya

normer för flexibla lägenheter. Normerna tillkom ursprungligen för att minska variationen i byggandet för att spara material etc. När problemet är det motsatta dvs för litet variation är receptet att använda samma medel.

Selznick (1957) behandlar medel-blir-mål-problemet. I många situationer är det svårt och ibland omöjligt att skilja mellan politiska mål och administrativa medel. Möjligheterna att uppnå politiska mål är beroende av hur väl dessa kan integreras med en administrativ strategi. De bostadspolitiska medel som utformades och kom till användning under 1940-talets krisår är exempel på en framgångsrik integration av politiska mål och administrativa medel.

Utvecklingen under 1950- och 1960-talen kan tolkas som att de politiska målen anpassades till de medel som stod till förfogande vilket i viss mån kom att leda till att medlen blev vägledande för politikens innehåll i stället för tvärtom. Om utvecklingen av medlen inte kontrolleras på ett adekvat sätt kommer målen att underordnas medlen eftersom alternativa strategier begränsas av de tillgängliga medlens förmåga. (Selznick, 1957)

Exempel 2: Miljonprogrammet

Ett annat exempel från bostadspolitiken hur ett medel tenderar att bli mål utgörs av det s k miljonprogrammet.

1965 framlade det socialdemokratiska partiet i riksdagen ett program för bostadsbyggandet som syftade till att äntligen göra slut på bostadsbristen. De närmaste tio åren skulle man bygga en miljon bostäder. Genom att satsa på ett industrialiserat byggande, stora projekt, långsiktiga bostadsbyggnadsplaner, elementhusfabriker och en garanterad kapitaltillförsel skulle programmet förverkligas. Programmet rönt stor framgång, bostadsproduktionen steg och steg. Men 1967 kom de första uppgifterna om tomma lägenheter på några platser ute i landet. De tomma lägenheternas antal ökade och var speciellt lokaliserade till nybyggda områden. Detta hindrade

dock inte att den av bostadsstyrelsen framtagna prognosen för bostadsbehovet under 1970-talet pekade på ett bostadsbyggnadsbehov på mellan 110 000 - 130 000 lägenheter per år, dvs en större produktion än man någonsin kommit upp till under något av åren under 1960-talet.

1971 svarade bostadsministern på frågan om vilken som för närvarande är den mest brännande frågan i bostadspolitiken så här:

"Att skapa utrymme för bostadsproduktionen samtidigt som investeringarna inom industrin kan hållas på byggmarknaden i vårt land."

Så sent som på våren 1972 framhöll generaldirektören för bostadsstyrelsen att det inte fanns någon anledning att ändra på den av bostadsstyrelsen framtagna prognosen om bostadsbyggnadsbehovet under 1970-talet. 110 000 lägenheter per år bedömdes bostadsstyrelsen bostadsbyggnadsbehovet till. Några månader senare uppskattade chefen för bostadsstyrelsen bostadsbyggnadsbehovet till 80 000 lägenheter per år. De tomma lägenheternas antal hade då ökat till cirka 20 000. Samtidigt hade producenterna drastiskt dragit ned produktionen framför allt av lägenheter i flerfamiljshus.

Erik Svensson, förbundsordförande i Hyresgästernas Riksförbund, beskrev vid vår intervju reaktionen på det successivt ökade antalet tomma lägenheter så här:

När det började kärva i avsättningen så hade man förklaringar av typ "det beror på att det blivit lite för dyrt", "vi har för stora rumsytor", "vi får dra ner på rumsstorleken". Men det hjälpte inte. Då gjorde man om lägenhetsfördelningen för att få fler lägenheter med ett färre antal rum. Det hjälpte inte heller. Då började man söka andra förklaringar och hänförde det till invandringsminskningen och den minskade befolkningsomflyttningen inom landet.

Man har haft svårt att inse att om den relativa hyran - jämfört med inkomsten - höjs kraftigt så att hyresandelen stiger så påverkar detta efterfrågan. Och vi har haft en sådan ogynnsam hyresutveckling jämfört med en del andra konsumtionsvaror. Det förefaller som om man i bostadsstyrelsen i det längsta värjt sig för att betrakta det som ett ekonomiskt problem - man har velat hämta förklaringar från det sociala fältet.

(Intervju, januari 1974)

Detta fall beskriver hur medel-mål-förväxlingen bidragit till den aktuella krisen i bostadspolitiken. Det överordnade målet för bostadspolitiken preciserades 1967 i proposition 100:

Hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader.

Miljonprogrammet tillkom efter 20 års "misslyckande" ^{1/} att bygga bort bostadsbristen. Genom att precisera den kvantitet bostäder som skulle byggas bidrog programmet till att den kvantitativa aspekten av bostadspolitiken fick en dominerande roll i genomförandet. Detta ledde till att väsentliga kvalitetsfaktorer i planerade bostadsområden eftersattes till förmån för en ökad produktionskvalitet. Kostnaderna underordnades kvantiteten. Fixeringen vid antalet bostäder bidrog till att indikatorerna om att bostadsbehovet förändrats uppfattades först på ett mycket sent stadium av berörda myndigheter.

Selznick har pekat på att medel-blir-mål-processer uppstår i speciella situationer då målen tas för givna och intresset helt knyts till sätten att uppnå dem.

A characteristic threat to the integration of purpose and commitment - hence to the adequate definition of institutional mission - is an excessive or premature technological orientation. This posture is marked by a concentration on ways and means. The ends of action are taken for granted, viewed as essentially unproblematic "givens" in organization-building and decision-making. The enterprise is conceived of as a tool whose goals are set externally. This may not raise difficulties, if tasks are narrowly and sharply defined, as in the case of a typist pool or machine records unit. At this extreme, the organization is totally absorbed in routine tasks and leadership is dispensable. However, as we move to areas where "initiative" must be exercised - the setting of goals loses its innocence. In particular, if a leadership acts as if it had no creative role in the formulation of ends, when in fact the situation demands such a role, it will fail, leaving a history of uncontrolled, opportunistic adaption behind it.

(Selznick, 1957, s. 74-75)

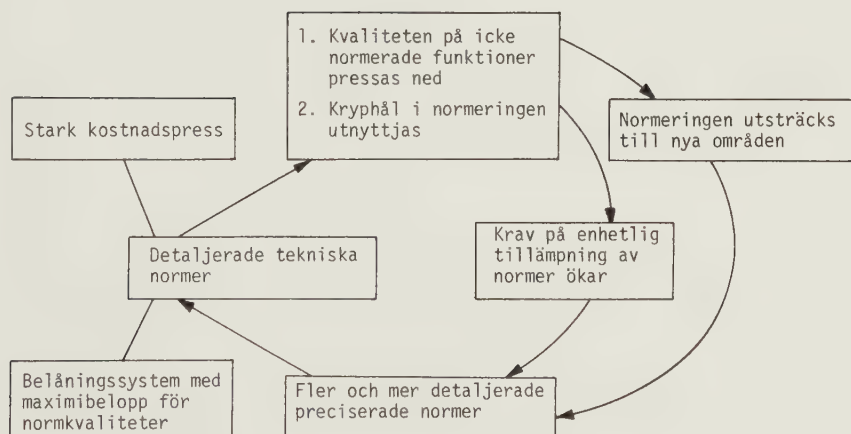
Den byråkratiska styrningens onda cirklar

Den byråkratiska styrningen sker via detaljerade regelsystem. Ett exempel på ett sådant styrsystem utgör bostadsstyrelsens belåningsregler. Dessa regler, som bl a anger vilka belopp en byggherre får låna för uppförandet av en viss typ av lägenheter, är kopplade till ett regelsystem som anger normer för bostadens tekniska standard. Detta innebär att byggherren och producenten måste producera bostäder som överensstämmer med de bostadstekniska normerna för att erhålla statliga lån. De statliga lånen är förmånligare än lån hos enskilda banker ur såväl kostnadssynpunkt som kreditvärdighetsbedömningssynpunkt. Byggherren kan dessutom ofta inte erhålla kapital på något annat sätt än att låna hos bostadsstyrelsen. Detta har medfört att cirka 90 % av alla flerfamiljshuslägenheter är finansierade via statliga lån.

Producenten måste fylla två krav för att erhålla statliga lån, dels måste han bygga inom den kostnadsram som lånereglerna anger, dels måste han uppfylla de tekniska normer som lånevillkoren föreskriver. Detta har ett flertal konsekvenser:

1. Producentens möjlighet till experiment begränsas starkt av de detaljerade tekniska reglerna.
2. För att kunna tjäna så mycket pengar som möjligt inriktar sig producenten dels på att "manipulera" belåningssystemet (byggföretagen har i regel speciella belåningsexperter) och dels att skära ned kostnaderna på icke normerade funktioner. Detta leder till en rad snedvridande effekter. Icke normerade funktioner får ett icke önskvärt utförande t ex tvättstugor utrustas utan golvbrunn, diskbänkar utföres i plast, tvättstugor i bostadsområden centraliseras så att det blir

lång gångväg för husmödrarna etc. Dessa problem uppmärksammas efter en tid av normproducenterna som reagerar dels genom att söka täppa till kryphålen och dels genom att utvidga normerna till nya områden. Detta medför att vi får fler och mer detaljerade och preciserade normer.

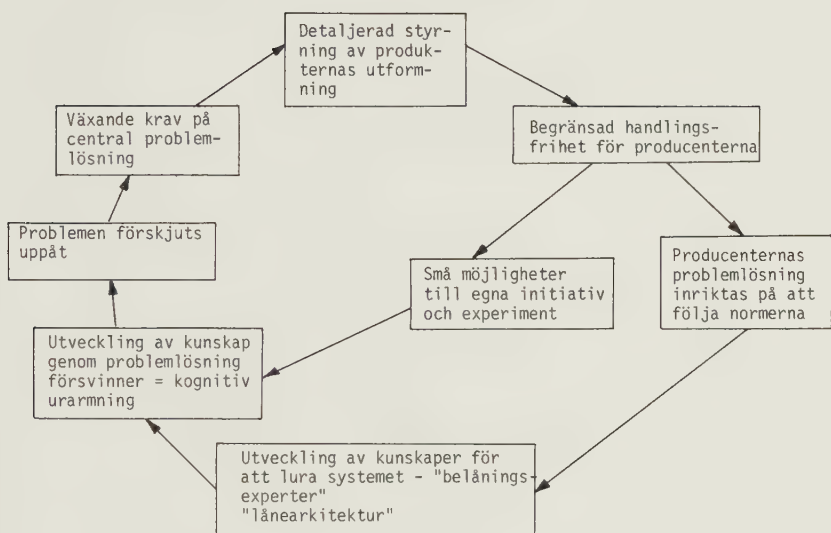


Figur VIII:9. Detaljerade tekniska normer kopplade till ett detaljerat belåningssystem medför i en situation med stark kostnadspress att producenterna pressar ned kvaliteten på icke normerade funktioner och söker utnyttja alla kryphål i normeringen. (I en föränderlig situation uppstår ständigt nya kryphål.) Normerarna tolkar detta som behov av fler och mer preciserade normer.

Denna typ av styrsystem har en rad negativa effekter. För det första stimulerar de till utveckling av en sorts "kvasikunskap" om hur man lurar systemet, i stället för utveckling av genuin kunskap om bättre lösningar på konkreta reella bostadsbyggnadsproblem. För det andra ställs orealistiska krav på de centrala instanserna för att dels utveckla och anpassa normerna till de ständigt föränderliga reella bostadsbyggnadsproblemen och dels täcka in de ständigt nya kryphålen i regelsystemen. För det tredje tenderar normsystemens komplexitet i sig själva bli ett hinder för en effektiv produktion.

Svårigheten att känna till gällande normer och att hitta dem som gäller i en viss situation torde utgöra ett större hinder för ett rationellt byggande än normeringen i sig själv. Under projektering och byggande är det under nuvarande förhållanden lätt att glömma bort en bestämmelse i den rika normflora som finns, vilket förbiseende kan medföra ändringskostnader och administrativa besvär av avsevärd storleksordning.
(SOU 1971:52)

För det fjärde: ju mer omfattande regelsystemen är desto mer tidsödande och besvärligt blir det att anpassa dem till förändringar i de reella bostadsbyggnadsproblemen.



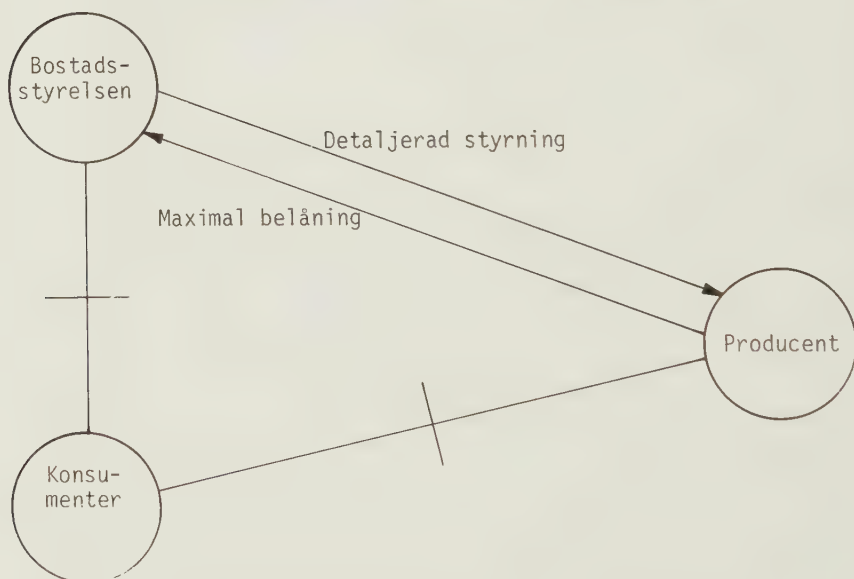
Figur VIII:10. Detaljerad styrning leder till begränsad handlingsfrihet bland producenter och medför att problemlösningen blir starkt inriktad på att hålla reda på normerna. En konsekvens härav är små möjligheter till experiment. Problemlösningen inriktas i stället på att lura systemet. Problem skjuts uppåt och stora krav ställs på normproducenterna. Den kognitiva utarmningen medför ständigt nya krav på fler och mer detaljerade normer.

Avskärningsprocessen

De detaljerade styrsystemen innebär att en stark styrning utövas på producenterna i Bygg-Sverige. En konsekvens härav är att producenterna relaterar sig till de styrande regelsystemen. Under hela efterkrigstiden har det varit viktigare för producenterna att följa de regler som ställts upp än att tillfredsställa de krav som konsumenterna givit uttryck för. De styrande organen t ex

bostadsstyrelsen och statens planverk har å andra sidan relativt liten kontakt med konsumenterna och därmed bristfälliga kunskaper om konsumenternas önskemål. Genom utlokaliseringen av behandlingen av låneärenden från bostadsstyrelsen till länsbostadsnämnder och kommuner under 1950-talet skedde en eliminering av viktiga feedback-kanaler mellan konsumenter och normproducenter på bostadsstyrelsen.

Den ovan beskrivna utvecklingen har för det första inneburit att de styrande organen och det styrande systemet blivit allt mer avskärmade från konsumenternas önskemål och de konkreta problemen på fältet. För det andra avskärmar producenterna sina kontakter med konsumenterna genom att de i allt starkare utsträckning relaterat sig till de styrande organens normer. Den situation som uppstått kan illustreras med en enkel figur. Se figur VIII:11.



Figur VIII:11. Principskiss över relationerna mellan bostadsstyrelsen, producenter och konsumenter. Bostadsstyrelsens starka styrning av producenterna leder till att dessa tenderar att avskärma sig från konsumenternas önskemål.

Den detaljerade styrningen via centrala regelsystem innebär en centralisering av de beslut som tidigare fattades på lokal nivå av producenter och konsumenter. Specialister och en professionell elit i en byråkratisk organisation har övertagit ansvaret för de ofta komplicerade bedömningar som ligger till grund för bestämning av t ex en bostads kvalitet. Den franske sociologen Michel Crozier har från studier av den franska statliga administrationen pekat på en rad problem sammanhängande med centraliserat beslutsfattande:

The principal feature of its centralization ... is not that it concentrates absolute power at the top of the pyramid, but that it places a sufficient distance or protective screen between those competent to make decisions and those affected by them. The power that concentrates at the top of the pyramid is mostly formal power, restricted by an absence of information and living contacts. The decision-makers lack the means to grasp the practical aspects of the problems they have to deal with, while those who have the knowledge lack the power to make decisions.
(Crozier, 1973, s. 78-79)

Maktläsningsprocessen

Utmärkande för Bygg-Sverige är att vi har ett antal organisationer av olika slag som har någon typ av styrfunktion i systemet.^{2/} Tillsammans utövar dessa - intresseorganisationer, expertorgan, statliga verk och myndigheter - en mycket stark styrning av bostadsbyggnadsproduktionen.

Många styrorganisationer är relaterade till andra organisationer (moderorganisationer) vilka har den formella makten över deras verksamhet. Det är t ex medlemsföretagen i Svenska Byggnadsentreprenörföreningen som genom styrelserepresentation avgör dess agerande. Bostadsdepartementet reglerar genom instruktioner bostadsstyrelsen och planverkets verksamhet etc.

Ett vanligt problem i relationerna mellan en styrorganisation och dess moderorganisation(er) är att styrorganisationen har dåliga insikter i moderorganisationens(ernas) problem. Följande exempel

illustrerar detta:

I ett bostadspolitiskt utspel av Erik Svensson, ordförande i Hyresgästernas riksförbund, uttryckte sig Svensson på HSB-kongressen 1973 angående inrikesdepartementets sätt att hantera bostadsproblemen så här (enligt referat i Dagens Nyheter, juni 1973)

... jag kan inte begripa hur man timme efter timme dag efter dag , månad efter månad, år efter år, har suttit i inrikesdepartementet och konstaterat att utvecklingen styrs snett utan att egentligen företa sig annat än tillsätta ett antal bostadspolitiska utredningar, vilka sedan alla trampar varandra på tårna.

Inrikesdepartementet är formellt ansvarigt för de bostadspolitiska frågorna men det är bostadsstyrelsen som har den detaljerade kunskapen om utvecklingen och som följer denna. Tydligt måste det finnas någon typ av brister i bostadsstyrelsens insikter om inrikesdepartementets problem. Annars borde ju inrikesdepartementet på bostadsstyrelsens inrådan vidtagit några åtgärder för att förbättra situationen på bostadsmarknaden. Svensson har klart för sig detta samband då han också i samma tal kommenterade bostadsstyrelsens roll.

... Jag kan inte vara oförskämd nog att gå på min gamle vän byråchefen Magnus Eriksson från bostadsstyrelsen här i panelen och ställa honom till svars för att det barkat så snett även om jag tycker att bostadsstyrelsen på ett tidigare stadium borde ha uppmärksammat de fenomen som nu har lett till att vi befinner oss i en kris på det här området som vi inte har haft någon motsvarighet till sedan de första krigsåren.

Rekryteringen till styrorganisationerna utgörs ofta av personer som är specialister på vissa områden t ex vissa regelsystem men saknar insikt i huvudmännens problem. En konsekvens av att styrorganisationen är uppbyggd för att utveckla och underhålla ett regelsystem medför att den skaffar sig ett kunnande på ett speciellt område som är mycket komplicerat. Genom sin expertkompetens kan styrorganisationen skaffa sig ett visst oberoende gentemot moderorganisationen(erna), som ofta har bristfälliga insikter i hur de skall kunna utnyttja styrorganisationerna. Samtidigt tror de

sig ha nytta av de regelsystem som styrorganisationen upprätthåller. Styrorganisationens expertroll medför också att denna har förutsättningar att manipulera huvudmännen.

Experterna i de olika styrorganisationerna har lättare för att kommunicera med varandra än med sina respektive huvudmän vilket leder till att de nästan uteslutande ägnar sig åt att lösa specialproblem t ex förfining av etablerade regelsystem. De har ofta dålig förmåga att bedöma vilka effekter detta får för huvudmännen och om detta är bästa sättet att stödja huvudmännen. En följd härav är att vi får mycket väl utvecklade kanaler mellan de olika styrorganisationerna i kontrast till dåligt utvecklade kanaler mellan respektive moderorganisation(er) och styrorganisation.

Kontakterna mellan olika styrorganisationer tenderar att institutionaliseras genom bildandet av mer eller mindre permanenta organisationer som är något slags appendixorganisationer till styrorganisationer. Exempel:

Näringslivets byggnadsdelegation kan sägas vara en appendixorganisation till följande organisationer:

- Handelskamrarnas nämnd
- Svenska Arbetsgivareföreningen
- Svenska Bankföreningen
- Svenska Byggnadsentreprenörföreningen
- Svenska Försäkringsbolags Riksförbund
- Sveriges Fastighetsägareförbund
- Sveriges Grossistförbund
- Sveriges Hantverks- och Industriorganisation
- Sveriges Industriförbund
- Sveriges Köpmannaförbund

Kontrollrådet för betongvaror kan betraktas som en appendixorganisation till:

Betongvaruindustrins Riksförbund
Föreningen Sveriges städers byggnadsinspektörer
Guldhögens Betongtjänst
Svenska Cementföreningen
Statens planverk
Statens vägverk
Svenska Kommunaltekniska föreningen
Svenska Vatten- och avloppsföreningen

Vi har således en mängd olika kommittéer och förhandlingsgrupper som ständigt ser över reglerna. Detta är ett omfattande arbete ty en förändring i ett regelsystem kräver ofta justeringar i andra regelsystem för att undvika icke önskvärda effekter. Regelsystemens komplexitet och organisatoriska avbildning utgör några centrala låsande komponenter i systemet. (Här kan tillfogas att många regler har tillkommit för att lösa en akut konflikt och således är resultatet av en kompromiss där vid kompromisstillfället även andra saker kommit med i bilden - saker som kanske för en utomstående är helt irrelevanta. Detta förhållande gör det svårt att ändra på vissa regler eftersom man då skulle riskera att riva upp en gammal konflikt.)

Regelsystemens komplexitet samt den ständiga kohandeln mellan styrorganisationerna medverkar till att moderorganisation(erna) har väldigt svårt att få igenom någon förändring i systemet via en styrorganisation. Däremot är styrorganisationerna relativt effektiva när det gäller att hindra förändringar.

I statliga utredningar och departementskommittéer, tillsatta för att ge förslag till lösningar på problem i systemet, finns ofta representanter med från styrorganisationer vilka företräder olika intressegrupper. Detta neutraliserar riksdagens och regeringens möjligheter att åstadkomma förändringar. En departementstjänsteman uttryckte det så här vid vår intervju.

Departementen har inte några större möjligheter att påverka branschstrukturen eller förhållandet mellan parterna. Alla de som sitter i apparaten utgör en effektiv broms för förändringarna. Förslagen måste manglas av alla tjänstemän i systemet innan man kan fatta några beslut. Vi har en parlamentarisk utredningsapparat, som utgör något slags miniatyr-Sverige. Utredningarna förr - på 1930- och 1940-talen - var mer framåtsyftande. Nu har apparaten tryckt till sig och allt är mycket trögare. Ett besvärande förhållande i detta sammanhang är att tjänstemännen ej är engagerade för målen. Medlen blir ett självändamål.

Systemet karakteriseras således av att förändringar såväl underifrån dvs från huvudmännen som uppifrån dvs från riksdag och regering, motarbetas av uppsättningen styrorganisationer. Detta tenderar leda till en blockering av hela Bygg-Sverige-systemet. Trots bristfälliga kontakter med producenter och konsumenter utövar de centrala statliga styrorganen en rigid detaljerad styrning av produktionen och konsumtionen. Detta innebär stora risker för snedvriden produktion och konsumtion.

En central aspekt av den byråkratisering systemet undergått är byråkratiseringens konsekvenser för ett systems förmåga till effektiv inläring. Byråkratisering av ett totalt system leder till en successiv utarmning av dess inlärnings- och utvecklingsförmåga. Crozier (1964) har beskrivit detta fenomen. Han konstaterar att i alla typer av organisationer finns det en strävan att fly från verkligheten - det är detta som populärt kallas byråkratiska tendenser. Genom centralisering och opersonliga regler förstärks dessa tendenser genom att möjliggöra avsteg från annars nödvändiga justeringar. I den friska organisationen vållar detta inte någon skada på grund av en ständig återföring av information som möjliggör och tvingar organisationen att ta hänsyn till avvikelserna och rätta till dem. Crozier fortsätter:

We shall describe as a "bureaucratic system of organization" any system of organization where the feedback process,

error-information-correction, does not function well, and where consequently there cannot be any quick readjustment of the programs of action in view of the errors committed. In other words, a bureaucratic organization is an organization that cannot correct its behavior by learning from its errors. Bureaucratic patterns of action, such as the impersonality of the rules and the centralization of decision-making, have been so stabilized that they have become part of the organization's self-reinforcing, equilibria. Finally, when one rule prevents adequate dealing with one case, its failure will not generate pressure to abandon the rule, but, on the contrary, will engender pressure to make it more complete, more precise, and more binding.
(Crozier, 1964, s. 186-187)

Den låsning eller blockering som vi sett prägla Bygg-Sverige är inte unik för denna sektorssektor. Crozier (1973) har pekat på detta fenomen som ett allvarligt samhällsorganisatoriskt problem i många länder.

Blockages seem to be an essential characteristic of modern advanced societies. Because of the increasing pace of change, because of the increasing interdependence of individuals and of groups, because the social tissue of each country is becoming more and more complex and vulnerable, these societies are forced to look for new forms of government and administration. A slow, obscure process of social experimentation is taking place, but this alone cannot change the main forms of social regulation and the models of action essential to any collective undertaking.
(Crozier, 1973, s. v-vi)

Avprofessionaliseringen

Arkitekterna har många av de karakteristika som vi tillskriver en professionell grupp^{3/} (jfr Vollmer & Mills, 1966). Arkitekten är ofta den person som integrerar olika komponenter vad avser bostaden, huset, kvarteret, staden etc. Under efterkrigstiden har arkitektens roll i Bygg-Sverige enligt många bedömare successivt avtagit i betydelse. I en debatt om arkitekternas roll i samhället (Dagens Nyheters kultursida, 1972) beskrev Björn Linn, ordförande i Svenska Arkitekters Riksförbund, arkitekternas förändrade roll.

Linn börjar med att konstatera att i början av seklet skapades flera berömda miljöer som allmänt värderas mycket högt i dag. Situationen vid den tiden var helt annorlunda än idag. Den individuella rörelsefriheten, avsaknaden av bygglagstiftning etc är viktigt att hålla i minnet. Linn fortsätter:

Det fanns helt enkelt ett stort spelrum för ambitiösa individuella prestationer. Rörelseutrymmet för arkitekterna var betydande, byggföretagens omfattning måttlig, byggprocessen smidig genom att den var helt hantverksdominerad och - sist men inte minst - byggherrarna delade ofta arkitekternas värderingar ifråga om att prioritera den konstnärligt ordnade miljön.

Vad som ändrade detta klimat var i stort sett det industriella samhällets fortsatta framväxt samt den acceleration av förändringen som det första världskriget medförde. Arkitekterna började märka ett hårdare tryck från omgivningen, ett krav på att resonera i tekniska och ekonomiska termer. Detta tryck mötte de genom att utveckla funktionalismen som i princip var en överföring av industrins sätt att analysera och lösa problem, kombinerad med ett estetiskt ideal som var starkt intellektualiserad i sin absoluta frihet från "historiska former" och dekoration.

(Dagens Nyheter, 1972-06-21)

Under 1940-talet kom en reaktion mot den framväxande effektivismen. Och från den tiden har vi ett flertal fina miljöer. Linn fortsätter:

Men effektivismen återkom efter kriget. Det som 1930-talet aldrig hunnit genomföra ifråga om byggandets industrialisering låg nu inom räckhåll. Viktigt är att komma ihåg att det huvudmål som bestämdes politiskt var kvantitativt ... För att förverkliga detta valde man samma väg som i Frankrike och Östeuropa, alltså att i första hand satsa på stora produktionsenheter och tunga byggsystem. Att man i Västtyskland, ..., klarade återuppbyggnaden bättre genom att förlita sig på de små företagsenheterna brydde man sig inte om här. I stället växte således detta tunga produktionssystem upp under 1950- och 1960-talen som en oerhört stark miljöbestämmande faktor. Samtidigt blev lagstiftnings- och planeringssidan alltmer omfattande. (Ibid.)

Kommunernas roll vidgades men de hade ytterst svårt att svara upp mot rollen, vilket medförde att rena produktionsintressen slog igenom.

Kommunerna har snarare ofta ställt sig på den produktions-tekniska sidan och lämnat åt konsumenten att söka anpassa sig.

Linn framhåller konfrontationerna mellan arkitekter och producenter.

Arkitekterna har fortfarande möjligheter att utforma enskilda lägenheter av ytlig standard - men när de skall gå in på det i dag vitala problemet med den gemensamma miljön i och kring husen möts de av en sådan hård styrning att många av dem resignerat stannar vid att söka ge fasaderna en tilltalande färgsättning.

I en senare artikel karakteriserar Linn arkitektens yrkesroll så här:

Arkitekten kan betecknas som en sorts översättare. Han har att utgå från ett program som är uttryckt i ord, siffror, scheman och diagram; hans uppgift är att översätta detta till form med andra ord fysiska ramar kring mänskligt liv.

Arkitekten själv är inte beslutare i byggfrågor utan bara förslagsställare, fackman. I Sverige har han inte ens ett monopol på denna ställning såsom fallet är i många andra länder (t ex inom EEC, där det fordras legitimation för att få rita hus. Här i Sverige har vi i stället en lovgivning bygge för bygge genom den representativa kommunala demokratin (lekmännen, byggnadsnämnderna med fackmannabiträde av stadsarkitekter).
(Dagens Nyheter, 1972-07-14)

De byråkratiska styrsystemen, den starka betoningen på kvantitativa aspekter i bostadspolitiken och tron på tunga produktionssystem samt kommunernas bristande förmåga att leva upp till sin roll utgör viktiga ingredienser i den avprofessionalisering som kännetecknat arkitektkåren under efterkrigstiden och som lett till att de endast

kan påverka "fasadernas färgsättning".

En annan förändring sammanhängande med denna utveckling är tendensen att införliva arkitekter i producentföretag och kommuner. Av tradition har arkitekterna haft en fri ställning på marknaden eller arbetat i speciella professionella organisationer och sålt sina tjänster som konsulter. Inordnandet av arkitekter i byråkratiska organisationer bidrar ytterligare till avprofessionaliseringen.

De professionella grupper som utvecklat byggnadstekniska och bostadstekniska normer på bostadsstyrelsen, planverket eller byggnadsstyrelsen har stort inflytande. Men dessa byråkratiska organisationer har mycket dåliga feedback-mekanismer, vilket innebär att den professionella gruppen löper stor risk att utveckla normer i någon typ av vakuum.

Specialisterna eller experterna ersätter i viss mån de professionella som kunskapsutvecklare. Den väsentliga skillnaden mellan en expert och en professionell person är att den förstnämnda har ett mycket begränsat område som han är specialist på. Arkitekten är den enda person som är utbildad för att hantera helheten ur såväl teknisk, ekonomisk, estetisk och miljömässig aspekt. Den växande specialiseringen har medfört att vi fått en kunskapsutveckling som avser vissa inrutade fackområden men inte helheter.

"Red-tape"-processer

Härmed avser vi alla de byråkratiska hinder som möter den person som vill införa en förändring i systemet. Om man vill införa en ny planlösning för ett hus måste denna först godkännas av bostadsstyrelsen. Vill man införa ett nytt material måste detta godkännas av planverket och dessa ärendehanteringar är ofta långt utdragna processer vilket belyses av följande uttalande av en arkitekt:

I dag tar det två år att få ett nej från planverket och tre år att få ett ja.

Ett annat exempel på hur de komplicerade regelsystemen hindrar produktion av ur konsumenternas synpunkt förmånliga produkter är följande som berättades oss av en arkitekt i central position i Bygg-Sverige.

Beställarna utgör ofta hinder för införandet av nyheter. En beställare som i detta fall var ett kommunalt bostadsföretag gav en projektör i uppgift att rita ett bostadsområde. Projektören tog fram en lägenhetstyp som gav en mycket billig våningsyta. Trerumslägenheterna med en mycket god planlösning var på 77 kvadratmeter. Beställaren var dock inte nöjd ty detta skulle ge alldeles för billig hyra. (Hyrorna är baserade på kostnaden för huset och tages ut per kvadratmeter våningsyta.) En avsevärt lägre hyra i dessa bostäder jämfört med andra skulle inte se bra ut. Projektören ritade då om lägenheten och skar ned på ytan till 65 kvadratmeter, alltså en nedskärning med 14 %. Motsvarande hyressänkning var 7 %.

Framväxten av det byråkratiska maktsystemet

Det stora antalet intresseorganisationer och andra typer av styrorgan som utmärker Bygg-Sverige och som utgör en viktig aspekt av maktsystemet har i väsentlig utsträckning initierats av olika typer av externa förändringar. Parallellt med denna utvecklingsprocess har successivt nya drivkrafter genererats av systemet. Bland de externa drivkrafterna som ofta samspelat och förstärkt varandra, kan olika typer urskiljas t ex teknisk utveckling, kriser, lagstiftning, nya värderingar och ideologier. Inflytandet från de olika drivkrafterna har varierat under olika tidsperioder. Detta har hängt samman med hur starka de varit samt systemets interna tillstånd.

Under trycket av krisförhållanden i samband med första världskriget bildades Hyresgästernas Riksförbund, HSB och Fackföreningarnas Byggnadsproduktion. Krisen under första världskriget medförde

också hot om entreprenadväsendet och utgjorde bakgrunden till bildande av Svenska Byggnadsentreprenörföreningen år 1930. 1930-talets sysselsättningskris och det socialdemokratiska maktövertagandet 1932 skapade förutsättningar för utveckling av social bostadspolitik. 1933 inrättades statens byggnadslånebyrå som senare skulle få en central roll i utformningen av den nya bostadspolitik.

Bostadsbyggnadskrisen vid andra världskrigets utbrott initierade en rad förändringar på bostadspolitikens område, vilka bl a resulterade i att kommunala bostadsbolag bildades. Därigenom etablerades en ny beställarkategori. Den drastiska nedgången i bostadsbyggandet under 1940-talets första år var ett viktigt motiv till Svenska Riksbyggens tillkomst 1940. Under trycket av den dåtida låga sysselsättningen bildades en rad nya fackliga byggnadsföretag. Genom lagstiftning konserverades de bostadspolitiska förändringar som genomförts under andra världskriget.

Den tekniska utvecklingen har varit en viktig drivkraft bakom den aktuella organisationsstrukturen. Kring olika material - t ex sten, tegel, betong, trä, stål - har yrkeskategorier, arbetstagare och arbetsgivareföreningar, branschorganisationer, kontrollorganisationer, regelsystem, utbildningssystem och forskningsinstitut vuxit fram. Kring eltekniken, ventilationstekniken, värme- och sanitetstekniken har nya branscher vuxit fram.

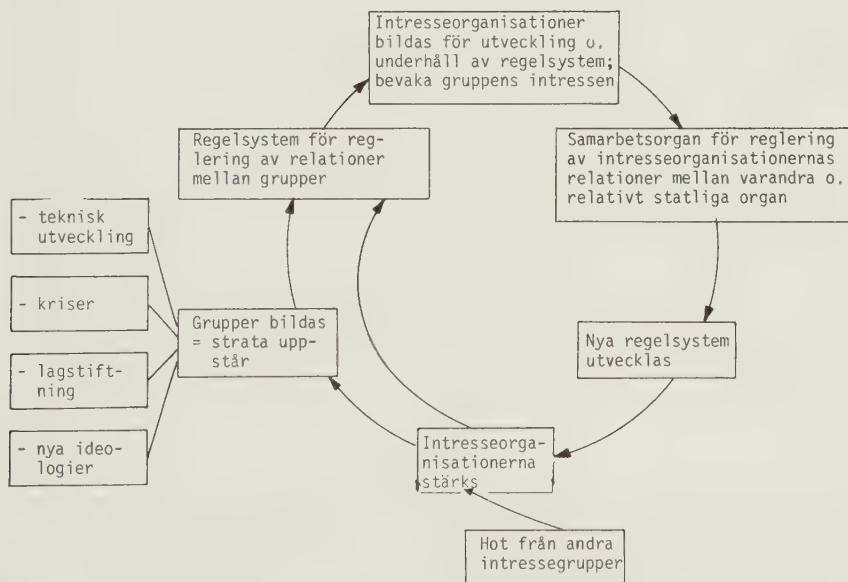
Medan de viktigaste förändringarna i Bygg-Sverige under mellankrigstiden härrörde från externa drivkrafter utmärktes efterkrigstiden av att de i systemet inbyggda drivkrafterna genererat viktiga förändringar. Under 1920-, 1930- och 1940-talen karakteriserades situationen av tvärgående förändringar som i grunden ändrat systemets struktur och maktfördelning. 1950- och 1960-talen kännetecknades av funktionella förändringar, relativt oförändrad struktur och låsta maktpositioner.

Ett stort antal nya intressegrupperingar initierades sålunda av externa förändringar under 1920-, 1930- och 1940-talen. För att bevaka respektive grupps intresse kom man inom de olika grupperna överens om att följa vissa regler i sina relationer med övriga grupper. Detta utvecklades så småningom till bildandet av intresseorganisationer med kanslier som hade som främsta uppgift att utveckla regelsystem och bevaka gruppens intressen. Konflikter mellan intresseorganisationer resulterade ofta i att respektive organisations inflytande växte. Ett resultat av den svårartade konflikten på arbetsmarknaden 1933-34 var t ex en centralisering av löneuppgörelserna, varigenom den enskilda parten framtogs rätten att förhandla med arbetstagarparten. Striden mellan Svenska Byggnadsentreprenörföreningen och BPA, Riksbyggen i mitten på 1960-talet stärkte sammanhållningen mellan de enskilda entreprenörerna. Som ett indirekt resultat av striden skedde en förändring i kommunallagstiftningen.

Genombrottet för den nya bostadspolitik och den därmed sammanhängande expansionen av de allmännyttiga företagen resulterade bl a i inrättandet av ett centralt bostadspolitiskt ämbetsverk med regional organisation (bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna - 1948) och en central organisation för de allmännyttiga bostadsföretagen (1950) Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO.

För att möta de förändringar den nya bostadspolitik medförde togs en rad initiativ från den enskilda sektorn. I mitten på 1940-talet bildades Byggnadsindustriförbundets intressekontor som bl a gav ut tidningen Byggnadsindustrin och propagerade för den enskilda sektorn. Industrins byggmaterialgrupp inrättades 1945. 1948 bildades Näringslivets byggnadsdelegation för att tillvarata såväl fastighetsägarnas, entreprenörernas som bankernas intressen. Under 1950- och 1960-talen expanderade intresseorganisationerna starkt och ökade sitt inflytande. Systemet av organisationer blev

allt mer komplicerat. Nya organisationer bildades för att reglera relationerna mellan olika intresseorganisationer och mellan intresseorganisationer och statliga organ. 1950 bildades en arbetsgrupp mellan bostadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen och Svenska byggnadsentreprenörföreningen för att lösa frågan om de stora prisfluktuationerna. Lösningen bestod i utarbetandet av ett prisindex. Under 1940-talet hade Bygg-AMA, dvs en samling av standardiserade tekniska lösningar utvecklats för att underlätta projekteringen och relationerna mellan entreprenörer och beställare. Motsvarande AMA utvecklades senare för installationsbranscherna.



Figur VIII:12. Interessegrupperingar, initierade av olika typer av externa förändringar, ger upphov till en process som genom utveckling och underhåll av olika förvarssystem leder till en växande byråkratisering.

Några drag i processen

En grupp bildas. En yttre förändring, en kris, ny teknik, nya lagar, nya ideologier ger upphov till att en grupp bildas.

Gemensamt uppträdande utåt. Gruppen finner sig ha vissa gemensamma intressen och bestämmer sig för ett i vissa frågor gemensamt uppträdande mot andra grupper - vissa regler utvecklas för gruppens beteende utåt.

Ett kansli etableras. För att med framgång kunna hävda den egna gruppens intressen bildas en formell organisation t ex branschförening med ett kansli som skall föra gruppens talan gentemot andra grupper och som sin viktigaste funktion har att dels utveckla nya typer av regler för att hävda gruppens intressen dels bevaka att gruppens intressen inte hotas genom andra gruppers regelsystem.

Samarbetsorgan mellan topporganisationer. Samhällets ambitioner att styra byggandet medför att samarbetsorgan mellan intresseorganisationer och statliga myndigheter bildas; i vissa frågor finner ett antal intresseorganisationer att de har gemensamma intressen och bildar en organisation; dessa två mekanismer leder till att vi får en ny typ av mer eller mindre permanenta organisationer vilka som medlemmar har intresseorganisationer respektive myndigheter och verk.

Reglering av relationer mellan topporganisationer. Dessa nya typer av organisationer på en högre hierarkisk nivå i systemet utvecklar nya typer av regelsystem som är inriktade på att reglera relationerna mellan intresseorganisationer och mellan statliga styrorgan och intresseorganisationer.

Konflikter medför utveckling av nya regelsystem. De olika grupperna är inriktade på att stärka sin position i systemet. När någon grupp

försöker hävda sin ställning på en annan grupps bekostnad uppstår en konflikt som dels leder till att respektive gruppers inre sammanhållning stärks dels att nya regelsystem utvecklas för att reglera de uppkomna konflikterna.

Det bostadspolitiska systemets problemsyndrom

Vi ska avslutningsvis undersöka hur de olika byråkratiseringsprocesserna hänger samman och förstärker varandra i onda cirklar. De centrala detaljerade styrsystemen och den centraliserade, specialiserade kunskapsutvecklingen - intar en strategisk roll i det bostadspolitiska systemets utveckling. Centrala detaljerade styrsystem medför att problemlösning på konkret nivå avser följandet av detaljerade regler snarare än utveckling av specifika situationsanpassade lösningar. Utveckling och underhåll av de centrala styrsystemen ställer krav på en fortlöpande kunskapsutveckling i de centrala organen. Denna kunskapsutveckling är organiserad så att den avser specialiserade delområden. Den detaljerade styrningen ger minskade möjligheter till experiment och genuin kunskapsutveckling på konkret nivå; den specialiserade kunskapsutvecklingen på central nivå hindrar utveckling och kunskaper om helheter; dessa mekanismer leder till en avprofessionalisering i systemet vilken medför krav på mer detaljerade styrsystem och mer specialiserad kunskapsutveckling.

De olika detaljerade styrsystemen bildar ett komplicerat nätverk av regler medförande att t ex avskaffandet av ett regelsystem kan ge upphov till en mängd oförutsägbara konsekvenser. Regelsystemen förkroppsligas i en social struktur bestående av bl a statliga reglerande organ, olika intresseorganisationer, ett system av kommittéer och samarbetsorgan vars viktigaste uppgift är att underhålla och utveckla regelsystemen. Komplexiteten i det totala nätverket av detaljerade regler och den sociala strukturen som regelsystemen är förkroppsligad i, gör det nästan omöjligt att genomföra

radikala förändringar i styrsystemen och leder till att styrsystemen, som ursprungligen betraktades som medel för att uppnå överordnade bostadspolitiska mål, nu tenderar att bli mål i sig själva.

Komplexiteten i det mönster som regelsystemen bildar; regelsystemens förkroppsligande i den sociala struktur som de centrala styrorganen utgör; det representativa systemet för den centrala problemlösningen i form av statliga utredningar ger stora möjligheter för de olika aktörerna att hindra förändringar samtidigt som mer genomgripande förändringar i det närmaste omöjliggöres. Detta tillsammans med den avtagande kunskapsutvecklingen på konkret nivå tenderar att leda till en maktlösning i systemet karakteriserad av att förändringar såväl underifrån som ovanifrån förhindras.

Den centraliserade kunskapsutvecklingen och den växande hierarkiseringen som medför att avståndet mellan beslutspunkterna i systemet och de konkreta problemen blir allt större, har i kombination med den centrala detaljerade styrningen av slutprodukterna bidragit till att avskärma producenter och styrorgan från de konkreta problemen och från konsumenternas värderingar.

Det representativa systemet på såväl central som lokal nivå, etablerandet av motorganisationer och stratifieringen är viktiga faktorer i politiseringen av systemet.

Experternas växande roll, de centrala systemens förkroppsligande i sociala strukturer, politiseringen och framväxandet av centrala styrorgan anknutna till olika intressegrupper är några viktiga ingredienser i stratifieringsprocessen.

Den centraliserade och specialiserade kunskapsutvecklingen, avskärmningen, hierarkiseringen och avprofessionaliseringen utgör faktorer bakom uppkomsten av "red-tape-processer".

De centrala detaljerade styrsystemen utgör kärnan i det bostadspolitiska problemsyndromet. Det sätt på vilket styrsystemen förkroppsligats i den organisatoriska strukturen, de drivkrafter och motkrafter de genererat samt de maktrelationer som utvecklats kring dessa har givit upphov till en rad olika mekanismer vilka förstärkt och fördjupat bristerna i det bostadspolitiska systemet som infördes under 1940-talet. En rad olika icke förutsedda och icke önskvärda processer som griper in och förstärker varandra har vuxit fram och bidragit till en växande klyfta mellan det bostadspolitiska systemet och de förändrade bostadspolitiska problemen. Dessa problem är delvis produkter av systemet men har också sina ursprung i förändringar utanför systemet.

I kapitel X skall vi göra en fördjupad analys av styrsystemen och de förutsättningar de bygger på. Vi kommer bl a att undersöka hur utformningen av styrsystemen avspeglar viktiga typer av problem i Bygg-Sverige samt hur styrsystem överensstämmer med organisationsstrukturen.

1. Formuleringen kan motivera ett förtydligande: mätt i årligen nybyggda bostäder per 1 000 invånare har den svenska bostadspolitiken varit kanske den mest framgångsrika i världen. Det är alltså i relation till de ambitiösa bostadspolitiska målen som misslyckandet skall ses.
2. Styrorganisationerna skulle kunna karakteriseras som något slags appendixorganisation (jfr Rhenman, 1969). En appendixorganisation är en organisation som vanligen är kopplad till en annan större organisation (moderorganisationen). Vad en appendixorganisation gör för andra är viktigare än hur det går för dem själva - deras överlevande är inget självändamål. Appendixorganisationen har ofta skapats i ett bestämt syfte och ofta är det underförstått att appendixorganisationen skall kunna upplösas eller förändras om syftet inte längre är viktigt eller om appendixorganisationen inte är ett lämpligt verktyg. Appendixorganisationer förekommer främst i miljöer som domineras av andra stora organisationer, vilka kan utnyttja appendixorganisationerna för sina ändamål. I appendixorganisationer finns ofta en strävan, medveten eller omedveten, att frigöra sig från huvudmannen. Appendixorganisationens svåraste problem är att anpassa sig till förändringar i miljön. Det är viktigt att appendixorganisationen har en förmåga att på något sätt förvärva insikter i huvudmannens svårigheter och även hans starka sidor och inrikta sig på att komplettera dessa egenskaper. Ett vanligt problem är att relationerna till huvudmannen är oklara. Detta kan skapa stora problem för organisationens förmåga att anpassa sig till förändringar i miljön ty makten och ansvaret för målformulerandet ligger hos huvudmannen men kunskaperna om miljön och om appendixorganisationens möjligheter ligger ofta inom organisationen.

3. Med professionalisering (jfr Vollmer & Mills, 1966) avses en dynamisk process varigenom en yrkesgrupp tenderar att bli en profession. Läkarkåren utgör exempel på en profession som nått mycket långt i professionaliseringen. Utmärkande för all professionell verksamhet är att den avser en avgränsad helhet. Den professionelle är inte specialist på något utan dennes specifika kompetens ligger i att kunna integrera olika kunskaper till en meningsfull enhet. Läkaren arbetar med människan, jägmästaren med skogen, läraren med eleven etc.

En annan karakteristik är att den professionella gruppen styrs och värderas efter professionella normer. Detta innebär att bedömningen av en professionell persons prestationer egentligen endast kan göras av kolleger. Dessa bedömningar ligger till grund för den enskilde medlemmens karriär inom professionen.

I professionella organisationer, t ex inom sjukvården, överlåtes en rad viktiga prioriteringsbeslut till de professionella. Inom sjukvården kan på grund av frågornas komplicerade natur ofta ingen annan än läkaren göra de bedömningar som krävs för att beslut skall kunna fattas. I sådana situationer är de professionella normerna vägledande för handlandet.

Professionella organisationer karakteriseras ofta av en livlig debatt om dels de använda metodernas effektivitet, dels resultatens överensstämmelse med samhällets värderingar. Den professionella debatten är en viktig drivkraft till en systematisk utveckling av ny kunskap.

4. Knut Johansson avgick 1974 från ordförandeposten i byggnadsarbetareförbundet.

I föregående kapitel visade vi hur en rad olika drivkrafter i Bygg-Sverige genom det sätt på vilka de samspelar och förstärker varandra leder till en växande byråkratisering som bidrar till att allt fler problem förblir ouppklarade och ständigt eskaleras. Vi återförde problemen till styrorganisationer och styrsystem och de sätt på vilka dessa interagerar. En central fråga är hur en förändringsstrategi bör utformas för att de ouppklarade problemen skall lösas. Vi skall skilja mellan två olika typer av förändringsstrategier:

1. Förändring uppifrån genom tillskapandet av ett starkt maktcentrum med förmåga att ta bort hinder och förändra maktstrukturen i systemet. Denna strategi kommer vi att diskutera närmare i kapitel XIV.
2. Förändring underifrån genom inlärnings- och utvecklingsprocesser i t ex kommuner, byggföretag, fackföreningar och hyresgästföreningar.

I det följande skall vi ta upp några aspekter på möjligheterna att få igång och stimulera förändring underifrån. Vi vill med några exempel illustrera möjliga sätt att få igång positiva utvecklingscirklar. Vi vill också peka på några svårigheter och problem som sådana försök kan medföra för de agerande.

Vi illustrerar först hur ett företag genom att utveckla en speciell affärsidé kan komma in i ett utvecklingsförlopp som har karaktären

av en god cirkel. Därefter ger vi exempel på svårigheter som kan uppstå för ett företag som söker utveckla något nytt. En diskussion om två skilda förändringsstrategier för att öka utvecklingsförmågan i en bransch illustrerar två olika tolkningar av problemet att åstadkomma förändring.

Innan vi går vidare vill vi beröra möjligheterna att utveckla förändringsstrategier i situationer som karakteriseras av strukturella förändringar s k dynamiska situationer.

Handlingsstrategier i dynamiska situationer

Schon (1972) framhåller att det inte är möjligt att veta mycket om de förändringar som äger rum i ett socialt system, om man med "veta" avser kunskaper av den rationella/experimentella typen. Det är våra möjligheter att över huvud taget skaffa oss kunskaper av det rationella experimentella slaget som ifrågasättes. I dynamiska situationer återkommer aldrig samma situation. Detta medför att möjligheterna att få rationell kunskap undermineras. Schon framhåller emellertid att vi inte är tvungna att välja mellan kunskaper av rationell/experimentell typ och ingen kunskap alls:

Det finns en annan typ av kunskap, med sin egen teknik, som vi kan skaffa oss i lägen där sociala förändringar äger rum, om vi frigör oss från vetenskaplig formalism.
(Ibid., s. 170)

En speciell svårighet i komplicerade samhällssystem är att skaffa ett sådant perspektiv över systemet att alla de strategiska variablerna kan identifieras och att detta perspektiv samtidigt kan kommuniceras till de agerande. Att sedan också få de agerande att acceptera den ställda diagnosen är ett alldeles speciellt problem. Schon (1972) har pekat på en egenskap i samhällssituationen som förklarar svårigheterna att ställa diagnos och utveckla en förändringsstrategi.

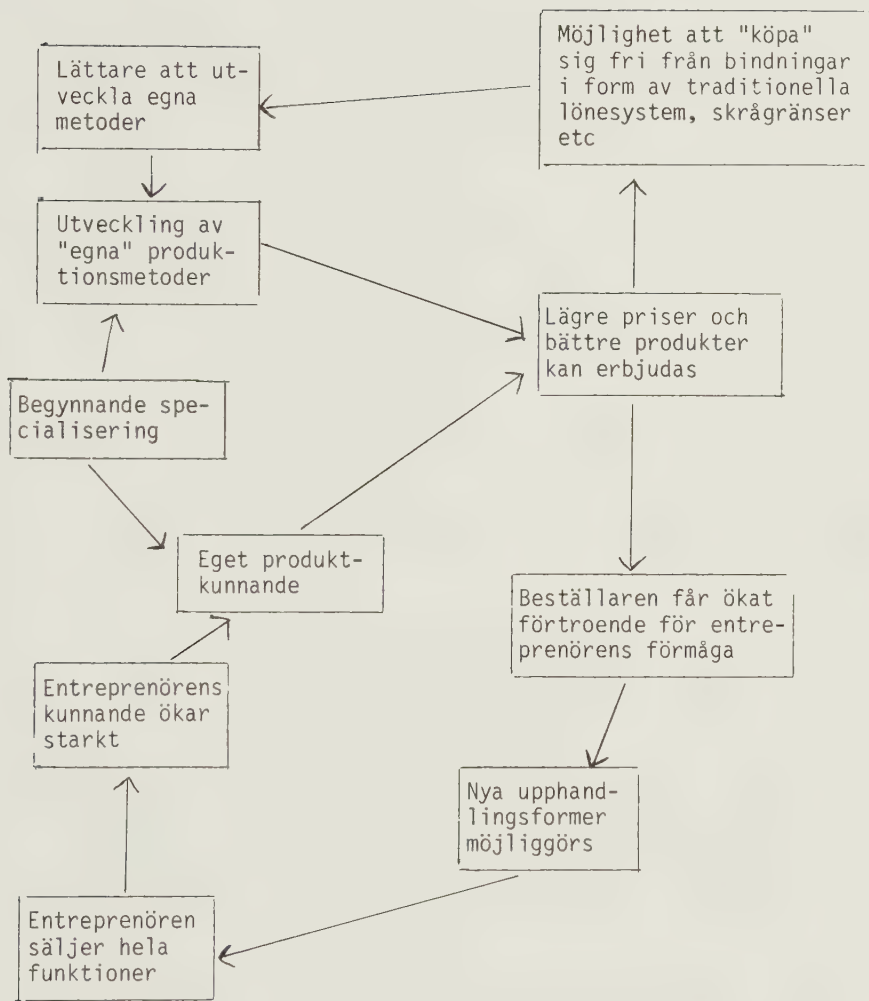
När man gör en undersökning eller utredning finns där alltid en trappa av uttolkningar, där varje trappsteg utgör en tolkning av de fakta som representeras av trappsteget nedanför. Ju högre upp man når desto mer inser man att det finns något som jag vill kalla för "Rashomon-effekten": samma berättelse sedd från olika deltagares synpunkt sönderfaller i flera olika och väsensskilda berättelser. Vad berättelsen om Rashomon visar på som en kuriositet visar sig i den sociala verksamheten vara en grundläggande faktor.

Det som präglar denna verksamhet är att den utförs inom ett system av sinsemellan förbundna agerande, var och en i sin nyckelroll, med egna intressen, egna perspektiv och sin speciella tillgång till information. Det är inte överraskande att de sociala problemens natur för olika agerande kan verka olika, stundom väsensskilda. Att acceptera det perspektiv som en utanförstående "agent för förändring" eller "forskare" anlägger som en metod att lösa den konflikten är att i onödan ge efter för en överlägsenhet de tilltro sig. Men det finns ingen anledning varför just deras perspektiv med nödvändighet skulle innehålla sanningen om situationen.
(Ibid., s. 178-179)

Utmärkande för en dynamisk förändringssituation är att man aldrig befinner sig i början av en utvecklingsprocess utan mitt i en serie av skiftande händelser och det är omöjligt att överväga hela betydelsen av det som sker. För att få ett grepp om situationen är det nödvändigt att göra något. Diagnosen ställs genom att göra ett ingrepp. Historien om hur HSB kom till kan tas som exempel. HSB:s grundande föregicks inte av några omfattande undersökningar om möjligheterna för den kooperativa boendeformen. I stället satte man igång och bildade en bostadsrättsförening, skaffade tomt, anlät arkitekt osv. När man höll på med dessa konkreta aktiviteter upptäckte man nya möjligheter och gjorde nya erfarenheter som förstärkte HSB:s utveckling.

Exempel på en positiv utvecklingscirkel

Specialiseringssträvanden i byggbranschen exemplifierar hur ett företag genom utveckling av en ny affärsidé påverkar hela branschen bl a genom att förstärka vissa utvecklingstendenser.



Figur IX:1. Genom att utveckla en ny affärsidé kan ett företag genom olika förstärkningsmekanismer medverka till att en hel bransch förändras (Rhenman, 1974, internt PM)

Begynnande specialisering innebär att företaget utvecklar egna produktionsmetoder och eget produktkunnande vilket leder till möjlighet att erbjuda bättre produkter till lägre priser samtidigt som företagets överskott kan ökas. Därigenom skapar företaget resurser för att "köpa" sig fri från restriktioner i form av traditionella lönesystem, skrågränser etc vilket underlättar och förstärker utvecklingen av "egna" produktionsmetoder. En självförstärkande mekanism som successivt ökar företagets frihetsgrader har skapats. Vidare får företaget genom bättre kvalitet och lägre priser ett ökat förtroende hos beställarna. Detta underlättar införandet av nya upphandlingsmetoder som innebär större åtaganden för entreprenören - funktioner i stället för specificerade produkter. Ett vidgat kunnande möjliggör för entreprenören utveckling av egna produkter vilket leder till högre kvalitet och kostnadsminskningar. Vi har alltså identifierat ytterligare en god cirkel.

Dynamisk konservatism: hinder mot förändring

Systemet som helhet har ett inbyggt motstånd mot förändringar. Jag vill inte kalla denna egenskap "tröghet", en term lånad från fysiken - den tendens som finns hos en kropp att röra sig längs samma kurs tills en motverkande kraft utövas på den. Motståndet mot förändringar hos sociala system är snarare en form av "dynamisk konservatism" - dvs en tendens att kämpa för att förbli oförändrad.
(Ibid., s. 26)

Dynamisk konservatism är något som utmärker företag såväl som statliga verk, branscher och kommuner. Att utveckla något genuint nytt innebär ofta att etablerade maktrelationer hotas. Detta gäller inom en organisation (Jfr Normann, 1969), men också i ett system av organisationer. Följande exempel från bygggrossistbranschen illustrerar svårigheterna för en komponent i branschen som hotar de etablerade:

I mitten på 1950-talet tog SBEF (Svenska Byggnadsentreprenörföreningen) initiativet till bildandet av ett för de privata byggnadsentreprenörerna gemensamt inköpsbolag - ABEMA. Bildandet av ABEMA var ett motdrag till de kooperativa och allmännyttiga företagens tendens att i allt större utsträckning undanta materialleveranserna från entreprenadkontrakten vilket leder till större svårigheter för entreprenörerna att tjäna pengar. HSB äger t ex en speciell inköpsorganisation för material - AFB (Allt för Byggnadsfacket) som bildades redan på 1930-talet. Genom ABEMA kunde man erbjuda materialleverantörerna en betalningsgaranti däremot förändrades inte distributionen på något sätt.

Vid mitten av 1960-talet gjorde ABEMA några försök att bryta upp några monopol i byggmaterialhandeln:

- I stålgrossistledet fanns en kartell ledd av Söderberg & Haak. Kartellen gynnade de stora företagen. Grossistmarginalen var för hög, ca 2,5 %. ABEMA gick in och köpte ett litet företag i branschen med en marknadsandel på ca 1 % och gav det på en natt en marknadsandel på 15 %. Avsikten var att komma åt den höga grossistmarginalen.

En rad motåtgärder från Söderberg vidtogs:

Rabatterna höjdes för att krossa vinstförstöraren; NO inkopplades; tidningsskriverier; smygrabatter till andra grossister utom ABEMA:s företag. Så småningom blev emellertid ABEMA accepterade i branschen och har nu en marknadsandel på 10 %.

På dörrmarknaden har Svenska Dörr en monopolställning genom ett system av storkunsrabatter. Man vägrade affärer med ABEMA. Då gick ABEMA ut på finska marknaden och började importera dörrar och bröt därigenom upp monopollet och "förstörde" marknaden för Svenska Dörr.

Trots att ABEMA inte innebar något grundläggande hot mot det etablerade systemet ledde dess agerande till snabba och kraftiga motåtgärder. ABEMA:s försök att förändra branschen avslöjade makt-systemet. De starkaste i branschen som tjänade på det etablerade systemet utnyttjade alla till buds stående medel, även på gränsen till det olagliga, för att hindra förändringar.

Ett annat exempel på svårigheter att åstadkomma förändringar från

företag i en bransch fann vi i golvbranschen. Även till synes små ingrepp upplevdes som hotande. Följande utdrag från intervjuer med producentrepresentanter illustrerar problemet:

På frågan om inte golvproducenten vid gruppbyggda småhus skulle genom konsulenter och via ett avtal med byggnadsentreprenören sälja direkt till konsumenten svarar man:

- Vi skulle bli tvingade att gå i konflikt med distributionsledet. Det skulle innebära att vi mördar vår egen marknadsföring. Dessutom skulle vi komma i konflikt med hantverkarna som kontrolleras av distributörerna. Vem skall då lägga in mattorna?

En satsning på direktförsäljning till konsumenterna får konsekvenser inte bara för konsumentsektorn utan också för objektsektorn.

- Vi är beroende av två segment - objekt och konsument. Om vi blir ovänner med golvläggarna blir vi av med bägge.

Det förefaller som om en nödvändig förutsättning för ett företag i branschen att utveckla en ny affärsidé är att göra det i smyg. Detta stöter på en rad svårigheter. En möjlighet kanske skulle vara att etablera sig utomlands och utveckla något nytt där. Andra möjligheter är att söka samarbete med företag utanför branschen i syfte att få de resurser som är nödvändiga.

Två olika förändringsstrategier

I den följande diskussionen skall vi peka på hur två olika handlingsstrategier som syftar till att åstadkomma förändringar i en bransch utgår från skilda sätt att betrakta problemsituationen och leder till olika typer av åtgärder.

Utredningsstrategin innebär att aktiviteterna koncentreras på att ta fram analyser av olika delproblem och förslag till åtgärder. Dessa utredningar kan senare ligga till grund för beslut om

åtgärder i regeringen, statsförvaltningen och branschorgan. En utgångspunkt för denna strategi är att de grundläggande problemen kan klargöras genom utredningar av olika slag; att utredningar kan utgöra underlag för beslut om åtgärder enligt på förhand angivna riktlinjer.

Centralt för utredningsstrategin är att utgå från den uppsättning åtgärder (eller den teknologi) som har tillämpats i liknande situationer i andra branscher och att beskriva problemen på ett sådant sätt att de är möjliga att lösa med den teknologi som finns tillgänglig.

Företagen betraktas som stabila komponenter med given kapacitet. Kvantitativa förändringar står i fokus för intresset t ex:

- ökad omsättning
- fler anställda.

Utredningsstrategin innebär att ett centrum etableras till vilket knyts ett fast kansli. Huvuddelen av arbetet sker på kansliet och innefattar:

- utredningar avseende olika delproblem
- publicering av rapporter
- utarbetande av åtgärdsförslag
- initiativ till förändringar i branschen genom agerande via främst statsförvaltningen, regeringen och branschorgan.

Genom sitt arbete lär sig kanslipersonalen mycket om branschen och kansliet får alltmer rollen som expertorgan.

Aktionsstrategin innebär att intresset knyts till att snabbt få igång aktiviteter som direkt stödjer utvecklingsprocesser i

branschen. En utgångspunkt för denna strategi är att de grundläggande problemen inte kan klargöras genom utredningar utan olika typer av ingrepp krävs (man ställer diagnos genom att göra ingrepp); åtgärder utformas inte genom utredningar utan växer fram som ett resultat av agerande på olika nivåer; adekvata åtgärder kan inte utformas först och genomföras sedan, utan de utvecklas under processens gång.

Aktionsstrategin utgår från att den uppsättning åtgärder/teknologi som tidigare tillämpats i liknande situationer endast i begränsad utsträckning kan användas i den aktuella situationen. En lösning på de grundläggande problemen ställer krav på innovationer - på utveckling av teknologin. Problemen ges en sådan uttolkning att nya åtgärder måste utvecklas. Nya medel som bidrar till en lösning av de grundläggande problemen kan endast utvecklas genom att man ger sig i kast med de "omöjliga" problemen och provar olika sätt att lösa dem. Centralt är att skapa förutsättningar för inlärning och utveckling i denna problemlösningsprocess.

Företagen betraktas som dynamiska komponenter med egen växtkraft. Avgörande för framgång är dels enskilda individer i företaget med ambitioner och förmåga, dels egenskaper i företagets miljö som ger möjligheter eller utgör hinder för företagets utveckling. Kvalitativa förändringar i företagets affärsidéer står i fokus för intresset.

Väsentligt för actionsstrategin är att se branschen som en plantskola för utveckling av affärsidéer som har förutsättningar att lyckas. Initiativ till utveckling förväntas komma från företagen och olika delar av t ex statsförvaltningen. Genom att belöna initiativen som syftar till att öka utvecklingsförmågan förstärks drivkrafterna i branschen. Det är det konkreta beteendet som belönas. Speciell uppmärksamhet ägnas åt att identifiera och stödja innovationer som syftar till strukturförändringar i branschen.

Genom t ex företagsstipendier och placering av utvecklingsuppdrag i företag kan man på branschnivå stimulera till och förstärka branschens utvecklingsförmåga. Sammanfattningsvis fokuserar aktionsstrategin på att genom olika engagemang skapa och förstärka de naturliga förändringskrafterna i branschen.

Grundläggande för aktionsstrategin är att inte tillskapa något centralt kansli. I stället kan en eller flera ad hoc grupper konstitueras kring någon bärande idé. Deras väsentligaste funktioner innefattar:

- att fungera som mäklare och t ex koppla samman olika initiativtagare med gemensamma intressen eller initiativtagare med resurser
- att upptäcka, stödja och förstärka förändringar som kan förväntas bidra till en ökad utvecklingsförmåga
- att på olika sätt underlätta och hjälpa företagare och andra berörda att tolka och lära av olika initiativ.

Avslutande synpunkter

De exempel vi använt har avsett företag och branscher. Men som vi har sett från den historiska utvecklingen var det folkrörelserna som spelade en avgörande roll under mellankrigstiden när det gällde att bryta de onda cirklar som hängde samman med en dogmatisk tilltro till den fria marknadens möjligheter att lösa de då aktuella boendeproblemen. Om vi vidgar perspektivet finner vi att olika folkrörelser har varit ledande drivkrafter i de stora svenska samhällsreformerna under de senaste 100 åren. Man kan säga att de under 1900-talet utgjort en central del i socialdemokraternas "reformteknologi". En central fråga i dagens situation är om folkrörelserna svarar mot de krav på nyskapande som 1970-talets

bostadspolitiska problem ställer.

Under de senaste decennierna har flera nya rörelser uppstått t ex FNL-rörelsen, byalagsrörelsen. Dessa tycks vara av ett annat slag än de folkrörelser som föddes kring sekelskiftet. Den amerikanske samhällsforskaren Donald Schon har beskrivit denna typ av rörelse från studier av det amerikanska samhället:

Typiskt nog kan vi inte säga exakt om detta är en enda rörelse eller en grupp av besläktade rörelser. Det är en social utvecklingsprocess som äger rum i mellanrummet mellan de etablerade organisationerna. Eller snarare är det så att de etablerade organisationerna då och då blir de instrument genom vilka rörelsen gör sig märkbar.
(Schon, 1972, s. 93)

Schon tillskriver 1960-talets rörelse vissa egenskaper som vid en jämförelse skiljer den från de svenska etablerade folkrörelserna.^{1/} 1960-talets rörelse avspeglar det postindustriella samhällets sociala teknologi. Stinchcombe (1965) har pekat på att de organisatoriska innovationer som kan göras vid en viss historisk tidpunkt bestäms av den sociala teknologi som då är tillgänglig. Om de svenska folkrörelserna är en avspegling av sekelskiftets sociala teknologi finns det anledning att fråga om denna teknologi fortfarande svarar mot aktuella samhällsproblem.

Not

1. Kännetecken på 1960-talets rörelse är att det inte finns något klart etablerat centrum.

Olika centra framträder och försvinner, beroende av tillfällena, kring nya frågor och ledare.
(Schon, 1972, s. 94)

Det finns inte något fast centralt utvecklat ledarskap.

Rörelsens system kan inte beskrivas som spridning av ett fastställt budskap från centrum till periferin. Rörelsen som helhet måste sägas vara löst sammanhängande, växlande och framväxande. Budskapen kommer fram, växer ut och faller. Ändå omformar rörelsen både sig själv och de institutioner med vilka den kommer i kontakt. Rörelsen utgör ett system för utbildning inom vilket både primära och sekundära centra raskt utvecklas samtidigt som organisationen själv sprider sig.
(Ibid, s. 95)

Den moderna infrastrukturteknologin är en av grunderna för rörelsens arbetssätt. Rörelsen utmärkes av att ha uppnått

...en anmärkningsvärt hög nivå av kontakt och gemenskap mellan individer, organisationer och samhällen jorden runt. Denna kontakt, som beror på en högt utvecklad infrastrukturteknologi, ger rörelsen möjlighet att bevara sin sammanhållning även när centrum för ledning och den centrala doktrinen förändras.

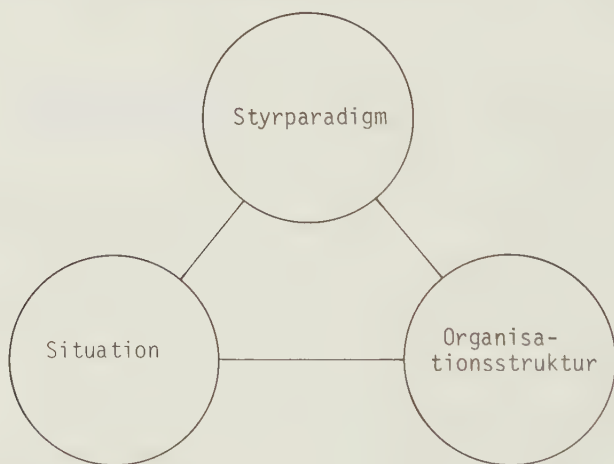
•
...

Rörelsens system för utbildning är ett av dess sätt att överleva just genom att den flyter och uppenbarligen saknar all struktur. Dess förmåga att omforma sig gör att den kan fortsätta att fungera med vitalitet även om ämnen och lägen ändrar sig i omgivningen. På grund av att det inte fanns något fast centrum är den svår att angripa.
(Ibid., s. 95-96)

Inledning

Vi har visat hur inbyggda mekanismer och drivkrafter i det bostadspolitiska systemet bidragit till framväxten av de aktuella bostadspolitiska problemen. De bakomliggande delprocesserna som vi urskiljer förstärker byråkratiseringen. Vi skall här precisera kärnan i dess processer, nämligen att en styrparadigm som varit ett medel blivit ett mål i sig själv genom att förkroppsligas i en rad institutioner.

Den grundmodell vi använder oss av kan åskådliggöras i nedanstående figur X:1 (Normann, 1972)



Figur X:1. Grundmodell för analys av styrproblemen

Styrparadigmen utgörs av de dominerande föreställningarna om hur effektiv styrning uppnås och utformningen av de konkreta styr-

systemen. Med situationen eller problemstrukturen avser vi den karaktär som problemen i Bygg-Sverige har och som styrsystemen skall kunna hantera. För effektiv styrning måste man vid utformningen av styrsystemen se till att dessa avspeglar problemen. Mot detta svarar en organisationsstruktur. En uppsättning organisationer vars uppgift är att, genom olika ingrepp i Bygg-Sverige, stödja lösandet av problemen. Viktiga egenskaper i organisationsstrukturen är det sätt på vilket de olika organisationerna är relaterade till varandra, fördelningen av kunskaper, arbetsuppgifter, ansvar och resurser. En grundläggande sats är att effektiviteten är beroende av i vilken utsträckning det råder överensstämmelse mellan dessa tre komponenter, dvs i vilken utsträckning dessa är utformade så att de stödjer respektive stör varandra. Ineffektiviteter kan därför uttryckas i termer av bristande överensstämmelse eller "misfit" mellan - och också inom - dessa olika delar.

Vi skall i ett första steg analysera grunddragen i styrsystemens uppbyggnad. Dessa konfronterar vi sedan med de karakteristiska dragen i situationen eller problemstrukturen. Våra styrteoretiska föreställningar skall sedan hjälpa oss att tolka de misfits som vi kan konstatera då vi jämför utformningen av styrsystemen med den faktiska situationen. När vi utnyttjade denna modell kunde vi också konstatera en annan typ av styrproblem, nämligen sådana som var ett resultat av att olika styrsystem eller delar av styrsystem störde varandras funktion. Dessa båda typer av misfits tas som utgångspunkt för en diskussion om vilka ingrepp som kan göras för att reducera styrproblemen. Slutligen pekar vi på vikten av att skilja mellan tre olika typer av styrproblem, som kan uttryckas som tre olika typfall av misfit mellan:

1. Styrsystem och styrsystem
2. Styrparadigm och situation
3. Styrparadigm och organisationsstruktur

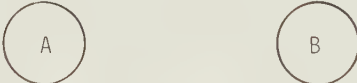
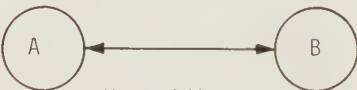
Kapiteluppbyggnad

1. Grunddragen i styrsystemens utformning
2. Grunddragen i problemstrukturen
3. Styrteoretisk not
4. Styrproblem uttryckta som misfit mellan 1 och 2
5. Styrproblem som ett resultat av intern misfit i styrteknologin
6. Taxonomi av styrproblem

1. Grunddragen i styrsystemens utformning

Den sekvensiella synen - Olika beroendeförhållanden behandlas lika

Våra studier av styrsystemen har lärt oss att en rad viktiga problem kan uttryckas som oförmåga att hantera beroendeförhållanden. Som hjälpmedel vid analysen skall vi därför utnyttja de begrepp som utvecklats av Thompson (1967). Thompson definierar tre olika typer av beroendeförhållanden: delade, sekvensiella och ömsesidiga. Dessa kräver i sin tur tre olika typer av mekanismer för samordning.

<u>Beroendeförhållande</u>	<u>Samordningsmekanismer</u>
 Delat	Standardisering (regler, rutiner, homogenisering)
 Sekvensiellt	Planering (tidschema, planer)
 Ömsesidigt	Ömsesidig anpassning (feedback, ständig informationsöverföring)

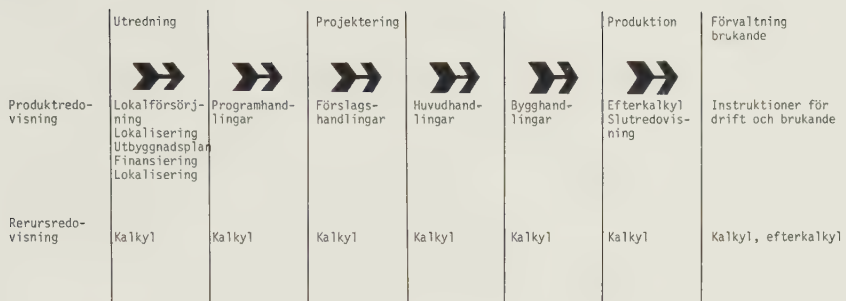
Kapitel X:2. Tre olika typer av beroendeförhållanden och motsvarande samordningsmekanismer

Delat beroende innebär att komponenterna indirekt är beroende av varandra genom en gemensam resurs eller, annorlunda uttryckt, att båda komponenternas prestationer är nödvändiga för framgång i den totala verksamheten. Thompson föreslår standardisering som ett sätt att hantera dessa beroenden. Detta innebär en utveckling av regler och rutiner som lägger restriktioner på varje komponents agerande så att detta stämmer överens med övriga komponenters. Ett nödvändigt krav här är att uppsättningen regler stämmer överens med, och inte stör, varandra. Detta innebär i sin tur att standardisering i huvudsak är tillämpbar i relativt stabila situationer och där variationsrikedomen är sådan att motsvarande regler kan utvecklas för att möta dem. Den andra, och mera komplexa typen av beroenden - sekvensiella - innebär att output från komponent A (se figur X:2) blir input i komponent B. Behovet av samordning gäller främst krav på kvalitet och tidsplanering. Dessa kan standardiseras och utgöras av ensidig kommunikation. Samordning genom planering innebär således en utveckling av planer och tidsscheman som skall styra transaktionerna. Planering ställer inte samma höga krav på stabilitet och homogenitet, som måste uppfyllas vid standardisering, och kan därför bättre anpassas till en mera dynamisk situation. Den tredje typen av beroenden, ömsesidiga, återfinns i de situationer då varje komponent är beroende av varje annan komponent. Detta innebär bl a att arbetsresultatet inte kan hänföras till den enskilda komponenten utan endast till en grupp av olika komponenter. Arbetsresultatet är således inte additivt utan de olika komponenterna måste fortlöpande anpassa sig till varandra för att uppnå avsedda arbetsresultat. Samordning kräver därför mekanismer för feedback mellan komponenterna. Det innebär också en ständig överföring av ny information under hela processen. Denna samordningsmekanism är tillämpbar också i relativt föränderliga och svåröverblickbara situationer. Samtidigt ställer denna typ av samordning krav på betydligt mera kommunikation och mera komplicerade beslut än de två föregående.

Ofta förekommer alla dessa typer av beroendeförhållanden i en organisation eller i ett system av organisationer. Thompson utgår också ifrån att alla organisationer har delade beroenden, mera komplicerade organisationer har både sekvensiella och delade och mer komplexa innehåller beroendeförhållanden av alla tre slagen. Detta innebär således att om vi vet att organisationen innehåller ömsesidiga beroenden så vet vi att det också finns delade och sekvensiella.

Föreställningen om serieberoende ger problem på kort och lång sikt

Föreställningarna om byggprocessens serieberoende är en kvarvarande föreställning från den tid då processen tekniskt och kvarvarande föreställning från den tid då processen tekniskt och politiskt var betydligt mindre komplicerad än i dag. Olika administrativa system har sedan utformats så att de avspeglar serieberoenden vilka ytterligare verkat som en tröghet för förändring. Det finns fortfarande situationer där kravet på ömsesidig anpassning är relativt litet. Detta utmärks framför allt av att det finns en standardiserad produkt, en stabil situation (både när det gäller teknologimarknaden, efterfrågemarknaden, etc) och att inlärnin g och utveckling åsätts mycket litet värde. Från avsnittet om upphandlingssystemet har vi sett hur producenterna, vid traditionella upphandlingsmetoder, kommer in på ett sent stadium i byggprocessen. Nedanstående figur är ett exempel på hur man i allmänhet brukar åskådliggöra byggprocessen i Bygg-Sverige.



Figur X:3. Byggprocessens skeden
(Källa: SKIF-Husbyggnadsprocessen, 1971, s. 15)

Som kommentar till figur X:3 säger SKIF (Svenska Konsulterande Ingenjörers Förening):

Genom indelningen kan byggherren stegvis fatta beslut om byggnadens vidare utformning och ekonomi... Skedesindelningen görs alltså så att byggherren får de bästa förutsättningarna att fatta rationella beslut om det fortsatta arbetet på grund av de resultat som uppnåts. Olika indelningar förekommer beroende på att informationsbehovet för olika parter varierar. Den indelning vi utgår från och som vanligen används är: utredningsskede, projekteringsskede, produktionsskede, förvaltning och brukande. Skedena är inte skarpt avgränsade och kan mycket väl gå i varandra.
(Ibid., s. 15)

Vi har tidigare kunnat konstatera att producenten, vid delad entreprenad eller generalentreprenad, kommer in i ett sent skede av byggprocessen då produktens utformning i regel redan är detaljbestämd. Produktbestämningen ligger på byggherren och på de konsulter han anlitar för att hjälpa honom vid produktbestämningen. Den produkt som kommer fram i projekteringsskedet lämnas sedan ut på anbudskonkurrens till producenterna. Med utgångspunkt från de detaljerade kraven lämnar intresserade producenter in anbud till

byggherren med det pris han anser sig kunna uppföra byggnaden till. Producenten kan därvid närmast betraktas som en "skräddare", som uppför noggrant specificerade produkter. När producenten kopplas in finns alltså en mängd restriktioner, formulerade utifrån byggherrens önskemål på den produkt, som han beställer.

Den syn som i dag dominerar Bygg-Sverige, och som på det här viset avbildas i byggprocessen, grundar sig således på en sekvensiell syn, dvs en föreställning om byggprocessens serieberoende. Serieberoende innebär att olika aktiviteter är beroende av varandra endast i tiden men inte i sak. Därmed är det också möjligt att inrikta sig på att t ex effektivisera utredningsskedet, projekteringsskedet eller produktionsskedet isolerat från varandra. De beroendeförhållanden man ser belysas av det ovanstående citatet där man bl a säger att gränserna mellan de olika skedena kan vara något suddiga.

Konkurrensnormerna förutsätter seriekopplade beroenden

Synen på byggprocessen som en process där man kan göra en avgränsad skedesindelning för projektering, beroende, förvaltning och konsumtion, stämmer väl överens med det dominerande upphandlingssystemets och föreställningarna om konkurrens. I Byggkonkurrensutredningen (SOU 1972:40) heter det bl a:

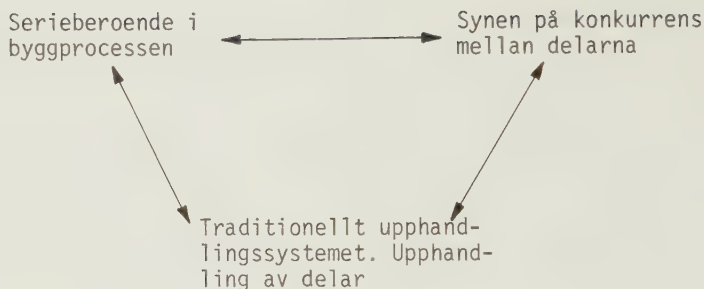
Vårt arbete har därför inriktats på att undanröja hinder för konkurrens i entreprenörledet och att stimulera beställarna i byggprocessen att i ökad utsträckning utnyttja konkurrens som medel att nå ökad effektivitet i produktionen. En väsentlig fråga har också varit att söka renodla byggherrens och byggproducentens ansvarsområden, att skapa ett klarare partsförhållande mellan köpare och säljare i byggprocessen.

Man talar i stor utsträckning om konkurrens mellan de olika parterna i byggprocessen. Konkurrens i materialledet, byggherreledet eller entreprenörledet är begrepp som vanligtvis används i Bygg-Sverige. Som tidigare nämnts stämmer detta oftast före-

kommande sättet att se på konkurrensen väl överens med föreställningen om byggprocessen som ett antal olika skeden.

I SPK byggnadsutredning (1967) gav man uttryck för en annorlunda syn på konkurrensbegreppet. Denna innebär att man inte bara skulle skapa konkurrens inom byggprocessens olika led utan också mellan helhetslösningar. Bl a skulle anbudena innehålla arbeten från råmark till färdigt område, dessutom skulle anbud för förvaltningen av slutprodukten ingå i upphandlingsförfarandet. (Detta förslag skulle bl a innebära att stadsplanefrågorna i viss utsträckning flyttades från kommunnivå till producenten. Riksbyggen, bostadsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, kommunförbundet, m fl ställde sig negativa inför en sådan utveckling.)

Den delade entreprenadformen innebär att byggherren upphandlar olika delarbeten var för sig. De olika entreprenörerna (huvudentreprenören och sidoentreprenörerna) har därvid ingått avtal med beställaren och inte med varandra. Detta upphandlingssystem passar antagligen ganska väl då relationerna mellan de i byggprocessen ingående parterna är relativt okomplicerade. Om branschen dessutom karakteriseras av att producenterna varken har kunskaper, resurser eller ambitioner att utveckla "mjukvarukunskaper", eller hela system, passar antagligen en upphandling av olika delar ganska väl. Ett sådant upphandlingssätt har också goda förutsättningar att klara av en situation där beställaren har mycket goda insikter i produkt- och produktionsförhållanden. En detaljerad kravspecifikation från beställaren kan också på ett bättre sätt mötas av en branschstruktur som inte kännetecknas av företag med egna produktsortiment eller djupa kunskaper kring vissa produktutformningar och produktionsmetoder.



Figur X:4. Exempel på hur den sekvensiella synen stöjdes genom att olika föreställningar och systemutformningar förstärker varandra

Organisationen av styrningen ger styrproblem

Organisationen av styrningen är delvis utformad utifrån föreställningarna om sekvensiella beroendeförhållanden. Detta har inneburit att olika styrsystem som behövt kopplas samman inte sällan utvecklas isolerat från varandra.

Ansvar för styrningen är uppsplittrat på en rad olika institutioner, som är kopplade till olika makthierarkier. Splittringen avspeglas både på departementsnivå, kommunnivå och byggprocessnivå. Därmed menar vi inte att all styrning i Bygg-Sverige skall ligga på ett organ - avsikten är enbart att peka på att splittringen tycks vara ett resultat av en delvis osund historisk utveckling snarare än en medveten analys av dagens styrproblem. Vi kommer senare att mera konkret visa hur ömsesidigt beroende delaktiviteter och problem är uppdelade på olika institutioner. Styrningen är inte organiserad kring någon meningsfull helhet, dvs naturligt sammanhängande problemkomplex.

Artificiella avgränsningar ger "övervältringsproblem"

Man kan också se den sekvensiella synen i ett större perspektiv. Man har t ex länge satsat på effektiviteten i produktionen: kranar,

långa serier, stora projekt, standardisering, elementfabriker, osv är uttryck för detta. I produktionsskedet kan sådana åtgärder leda till en ökad produktionseffektivitet. I förvaltningsskedet anser emellertid många att det finns både en undre och övre gräns i bostadsområdets storlek där man kan tala om en effektiv eller rationell förvaltning. I konsumtionen ifrågasätts "effektiviteten" av stora projekt och bostadsområden. Dåliga boendemiljöer, snabb förslumning och för liten variationsrikedom är uttalanden som man ofta hör i den bostadspolitiska debatten. Den framtida saneringen kommer att försvåras genom betongbyggandet.

Styrssystem anpassade till en stabil miljö

De styrssystem som successivt har vuxit fram har byggt på föreställningar om stabila förhållanden, eller en med stor förutsägbarhet bestämd utveckling. De bakomliggande processerna eller struktureringsmekanismerna har vi försökt att beskriva tidigare. Grundtanken är att det måste finnas en överensstämmelse mellan styrsystemen och den aktuella situationen och uppsättningen problem. Detta innebär samtidigt att effektiva byråkratiska styrssystem så småningom blir inadekvata om de inte successivt kan utvecklas och förändras.

Utveckling hindras eller blir svår att hantera

I beskrivningen av lönesystemet kunde vi konstatera att utformningen byggde på vissa bestämda föreställningar om de problemkomplex som lönesystemet skulle ta hand om. Genom att precisera alla tänkbara arbetsmoment och sammanställa dessa i listor, som skall gälla för hela landet, skulle man utjämna alla orättvisor. Man skulle få samma lön för samma prestation, vilket förutom att det var orättvist också skulle innebära att arbetstagarens lönenivå kunde upprätthållas i situationer där arbetsgivaren hade makt att pressa denna.

En nödvändig förutsättning för detta "rättvisetänkande" är att skillnaderna mellan olika företags produktionsmetoder, mekaniseringsgrad eller seriestorlekar är små. Då prislistesystemet successivt infördes under de första decennierna av 1900-talet var också olika företags sätt att arbeta relativt likartat. Varje arbetsmoment utfördes på byggarbetsplatsen med hantverksmässiga produktionsmetoder. Varje företag arbetade med lågt förädlade råvaror och hade i princip samma teknologiska förutsättningar att omvandla råmaterialen till en färdig byggnad.

Prislistan var dessutom förankrad i en hantverksmässig tradition med materialbunden uppdelning av arbetskraften. I och med att teknologin var enkel och integrationen mellan olika material var liten var skråväsendet också en god avspegling av både material och teknologi genom materialgrundad uppdelning i t ex träarbetare, murare eller rörarbetare.

I utformningen av riksprislistorna finns således inbyggt föreställningar om, antingen att produktionsmetoderna är stabila eller kommer att utvecklas på samma sätt i alla företag. Är produktionsmetoderna olika, mekaniseringen olika i olika företag eller serier-nas storlek olika, kommer också "rättvisetänkandet" att betydligt sämre avbildas i riksprislistan. Om nya material, materialkombinationer eller arbetsmoment tillkommer kommer också prislistans komplexitet att öka med bl a en fördyrad löneadministration, konflikter på arbetsplatsen och en sämre anpassning till den specifika produktionsmetoden som följd. (Under framför allt de senaste åren har en utveckling skett i riktning mot mera objekts- eller företagsspecifika lösningar.)

Föreställningar om stabilitet i förändringarna inbyggda i styr-systemet

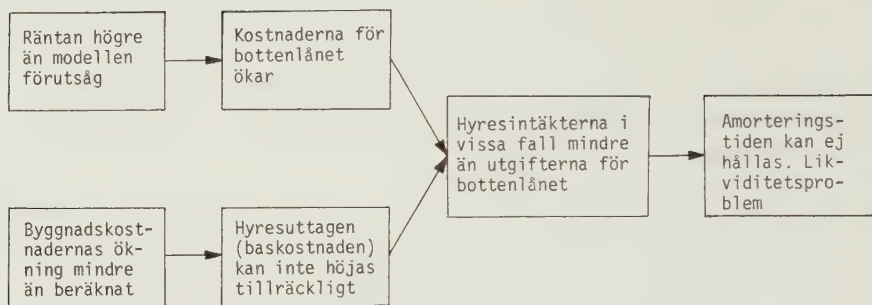
Då man införde hyresregleringen 1942 avsåg man bl a att lösa de problem som uppkom under krigsåren med en minskad produktion

och en ökad efterfrågan. Bostadsproduktionen hade under åren 1940 och 1941 minskat kraftigt, och man väntade sig också att hyrorna skulle stiga. För att motverka inflation och icke önskvärda effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen infördes den nya lagen. Hyressättningen i nyproduktionen knöts till produktionskostnaderna, vilket med stigande produktionskostnader och inflation innebar att skillnaden mellan hyrorna i nyproduktionen och i det tidigare beståndet blev stor. Visserligen hade vi en standardökning, men denna kunde inte kompensera skillnaderna i hyresnivån. Hyressplittningen låg således redan inbakad i den utformning som styrsystemet fick genom anknytningen till de snabbt stigande produktionskostnaderna. (Vi skall återkomma till detta.)

Då man så småningom började avveckla hyresregleringen var man tvungen att finna någon lämplig metod för att avskaffa regeringen utan att detta skulle innebära "en oförjant inkomstöverföring från hyresgäster till fastighetsägare". Det system man så småningom bestämde sig för (1968) var paritetslånet.

Paritetslånesystemet bygger på stabila förhållanden eller på en stabil, med stor förutsägbarhet, förändringstakt. Den möjlighet till flexibilitet som skall vara inbyggd i systemet genom förändringar av basannuiteten har inte utnyttjats för att anpassa systemet till rådande utvecklingstendenser. En sådan anpassning skulle bli innebära en ytterligare påspädning av ökningen i boendekostnaderna.

Dagens situation kännetecknas av att genomsnittsräntan stigit mer än paritetslånemodellen förutsatt och att byggkostnaderna stigit mindre än beräknat. Detta har gett upphov till att amorteringstiden inte kan hållas, och i de fall då baskostnaden (som är avgörande för hyresuttaget) inte ens nått upp till kostnaderna för bottenlånet har det uppstått likviditetsproblem för fastighetsägarna.



Figur X:5. De ursprungliga förutsättningarna för paritetslån har inte uppfyllts

Både hyresregleringen och paritetslånesystemet skulle således ha förutsättningar att fungera bättre i en stabil miljö eller en situation som förändras i enlighet med de föreställningar som finns inbyggda i systemen.

Central detaljstyrning genom regler

När vi har talat om den "byråkratiska styrningens onda cirklar" har vi dels försökt att beskriva varför byråkratisering ger ökad byråkratisering i en självförstärkande process, dels pekat på de centrala detaljerade styrsystemens roll som en huvudkomponent i den onda cirkeln. Ett annat sätt att uttrycka problem i anslutning till den här punkten är att säga att: makten finns inte där kunskaperna finns, dvs kunskaperna om den specifika situationen, kunskaperna om relationerna mellan ingrepp och dessas verkan har inte kopplats till motsvarande möjligheter till handlingsfrihet. Vi har tidigare gått djupt här och nöjer oss nu med att ge några exempel.

De föreställningar som ligger bakom utformningen av många styrsystem karakteriseras av att man, för varje ny planeringssituation, bör utforma detaljerade regler.

Det finns många exempel på detta i beskrivningarna av de olika delsystemen. Enligt pantvärdeometoden prissätts produktutformning mycket detaljerat; genom systemet med koefficienter för orts- och tidsanpassning av låneunderlag och pantvärdet har man täckt in alla Sveriges kommuner. För att förfina styrningen gäller orts-koefficienten dessutom många gånger för delar av en kommun.

Byggherrens krav på detaljerad och kontinuerlig insyn i byggprocessen är också ett uttryck för denna syn på styrningen. Vi har tidigare nämnt lönesystemet, som också i det här sammanhanget är ett bra exempel på ett detaljerat regelsystem.

Normfloran är omfångsrik.

Komplexiteten i styrsystemen ökar

Att förfina och lappa på existerande regelsystem kan vara en klok strategi. Avgörande är emellertid vilken typ av förändringar som träffar de existerande regelsystemen. Dessa måste nämligen vara avgörande för om påläggningar och utveckling av existerande regelsystem är en god strategi eller om det krävs mera grundläggande förändringar. Vi skall så småningom göra en distinktion i första hand mellan två typer av förändringar som ställer olika krav och vill här endast ge några exempel på hur komplexiteten ökar i styrsystemet.

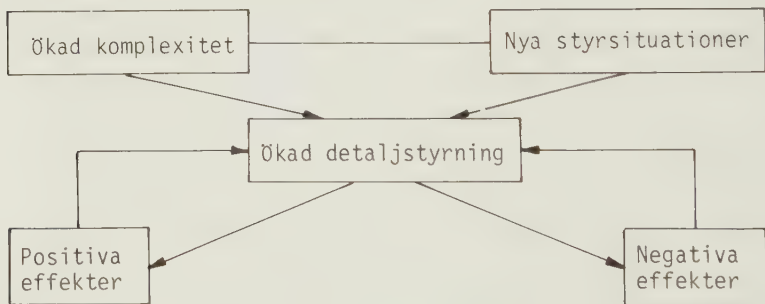
En hel rad åtgärder under 1950- och 1960-talen kan karakteriseras som ett slags förfining, utvidgning eller påläggning av de styrsystem som utformades under föregående decennier.

Man byggde in olika koefficienter 1964, för att uppnå en tids- och ortsanpassning av låneunderlag och pantvärde som införts 1962. Genom ortskoefficienterna ville man bygga in en mekanism i systemet som skulle avspegla olikheterna i kostnadsutvecklingen

på olika orter.

Instruktionerna och uppgifterna för t ex de kommunala byggnadsnämnderna har utökats och komplexiteten i arbetsuppgifterna har ökat starkt (jfr Johnsson & Klingberg, 1974). Styrteknologin för att hantera störningar och konjunktur- och säsongvariationer har förfinats och en större arsenal av motåtgärder har successivt utvecklats. Inom denna kategori faller bl a byggnadsnämndens rekommendationer, beredskapsarbeten, statsbidrag, vinterbidrag, etc.

Lönesystemet är ett annat exempel på hur man genom förfinade mätmetoder och beräkningar försöker möta den ökade komplexiteten. De tekniska normsystemen har blivit allt omfångsrikare, inte minst genom att nya funktioner och produkter utvecklats. Men en stor del av reglerna har utvecklats för att reparera bristerna i de existerande reglerna. Man har blivit varse snedvridningarna av de detaljerade styrsystemen och svårigheterna att styra Bygg-Sverige direkt, men i stort sett endast känt ett sätt att reagera på detta - fler regler.



Figur X:6. Både positiva och negativa ("det behövs fler regler") effekter av detaljstyrningen tenderar att öka denna

Den ökade komplexiteten inom olika områden i Bygg-Sverige tillsammans med nya styrsituationer, dvs ständigt uppdykande nya pro-

blem, mäts med en ökad detaljeringsgrad i de centrala styrsystemen. I de fall då detta leder till positiva effekter tolkas detta som ett behov av att ytterligare öka detaljstyrningen. Men också i de fall då de leder till negativa effekter blir uttolkningen i regel densamma. Vi kommer senare att diskutera alternativa möjligheter att styra.

Styrsystemen är inte situationsanpassade

Utvecklingen av regler i anslutning till t ex finansiering eller markpolitik har, inte minst ur jämlikhetssynpunkt, inneburit stora framsteg sedan 1930-talet. Att normer och regler måste vara lika har emellertid också lett till problem.

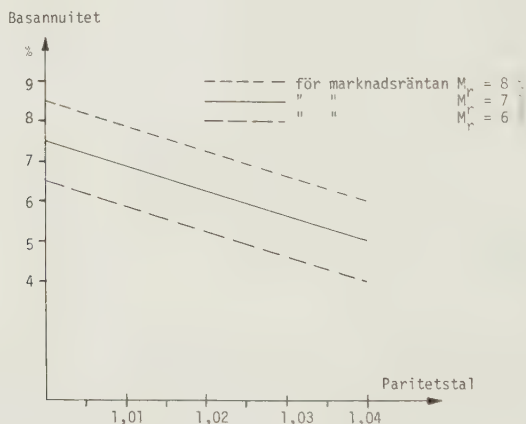
De flesta styrsystem, normer och regler gäller likartat över hela landet. I den historiska utvecklingen av finansieringssystemet kan man konstatera ett försök till regional och lokal differentiering genom införandet av ortskoefficienter och den successiva nedbrytningen av dessa till allt mindre geografiska områden.

I en studie av bostadskvoteringsystemet (Normann, 1972) hämtar vi följande citat:

Förutom att administrera beroendeförhållanden tror vi nämligen att ett av de viktigaste kraven som kan ställas på ett samhälleligt styrsystem är att det skall kunna avspegla den stora variationsrikedom som uppvisats i fråga om problemens art i det betjänade systemet. Som vi strax skall visa tror vi att problemstrukturen i mycket hänger samman med den regionala strukturen. (s. 111)

För att ånyo använda paritetslånesystemet som exempel kan vi i detta se hur man har byggt in föreställningar om att byggkostnaderna utvecklas lika i alla delar av Sverige. Paritetstalet motsvarar ett riksgenomsnitt.

Regioner och orter som systematiskt har ett verkligt paritetstal som är lägre än riksgenomsnittet kommer i den mycket ogynnsamma situationen att en omvänd hyressplittning uppkommer, dvs högre hyra i äldre fastigheter än i nya eller ett högre hyresuttag i nya fastigheter än vad basannuiteten konstituerar... Paritetslånesystemets regionala effekter framgår kanske tydligast om man gör det tankeexperimentet att man skulle kunna prognostisera paritetstalsutvecklingen för olika regioner: Region A - paritetstal 1,04, Region B - 1,03, Region C - 1,02 och riksgenomsnitt - 1,03. I region A erfordras då en basannuitet på 4,8 %, i B 5,4 % och i C 6,0 % för att en amorteringstid på 30 år skall föreligga. Den ohållbara situationen inträffar således att man tvingas höja hyran i orter som stagnerar. Hyresnivån i nyproduktionen blir omkring 6 - 7 % högre för varje procents skillnad i paritetstal. Effekten blir alltså att en hyressplittning mellan olika orter och regioner uppstår. (Tidningen Byggnadsindustrin 1970:6)



Figur X:7. Hyresnivån blir 6 - 7 % högre för varje höjd procent i paritetstalet. (Källa: Tidningen Byggnadsindustrin 1970:6)

Att bygga på saneringsmark föranleder större kostnader än att bygga på ett nytt område utan samlad bebyggelse (bl a på grund av högre markkostnader, trånga arbetsplatser, etc). Däremot får man inte låna i motsvarande grad mera. Möjligheterna till anpassning genom högre hyresuttag sätts emellertid ur spel genom

bruksvärdehyran. Bruksvärdehyran innebär att hyresgästerna har rätt att få förstagångshyran prövad. Hyresnivån skall därvid jämföras med ur standard-, miljö- och utrustningssynpunkt likvärdiga lägenheter. Vid jämförelser mellan fastigheter byggda på saneringsmark och på exploateringsmark, som ur standardsynpunkt är likvärdiga, diskrimineras saneringsfastigheterna på grund av deras högre produktionskostnad. Följden har blivit att nivån på saneringsverksamheten (speciellt i Stockholms innerstad) är mycket otillfredsställande.

2. Några grunddrag i problemstrukturen

Problemen i Bygg-Sverige uppvisar många gånger en stor variationsriktedom

Problemen är olika i olika län och kommuner. Ur en studie av systemet för planering och styrning av bostadsbyggandet - bostadskvoteringen (Normann, 1972) - citerar vi följande:

Vad vi vill uppnå med vårt resonemang är konstaterandet att man med nuvarande styrsystem inte klarar av problemet att ta hänsyn till den regionala variationsriktedomen i problemen. Styrsystemet med alla dess detaljer är ett slags avspegling av medel-Sverige. Vi tror att detta är en av de viktigaste orsakerna till den dåliga styrningen och att det är starkt hindrande för ett effektivt utnyttjande och en kreativ utveckling av samhällets resurser.
(s. 114)

Inom byggmaterialbranschen finns en rad branschvisa olikheter. Att det existerar substitutvaror och konkurrens mellan delbranscher (t ex lättbetong i konkurrens med andra stommaterial) och att lokala monopol förekommer för vissa produkter (t ex fabriksbetong, på grund av tekniska restriktioner) gör att antalet företag är ett dåligt mått på den totala konkurrensen. Dessutom kompliceras situationen av att importmöjligheterna är olika för

olika materialslag. Inom jord- och stenindustrin (bl a cement, betong, tegel och murbruk) förekommer nästan ingen internationell konkurrens. Bl a har de danska cementpriserna under långa perioder varit avsevärt lägre än de svenska, men importen härifrån svarar endast för bråkdelar av en procent. Inom andra delbranscher är importmöjligheterna större.

1. Grundläggande tekniska restriktioner och/eller höga transportkostnader kan ge lokala monopolmarknader.
2. Olika material konkurrerar med varandra. Konkurrens mellan delbranscher.
3. Av ovanstående följer att totala antalet företag i delbranscher inte är något adekvat mått på graden av konkurrens.
4. Importmöjligheterna är olika för olika produkter.

Figur X:8. Endimensionella konkurrensbegrepp är inte realistiska

Ett annat exempel är hur kostnaderna utvecklats olika i olika delar av landet, något som man inte har tagit hänsyn till vid utformningen av paritetslånesystemet (se avsnittet om finansierings-systemet). Samtidigt som staten har stimulerat stora projekt, som ofta är utsträckta över flera år, för att möjliggöra en rationell planering och produktion, behandlas dessa av finansieringsinstituten i hög grad på samma sätt som övriga projekt. Systemet med kreditiv och fastighetslån missgynnar därvid stora projekt genom att man måste betala en kreditavgift även på den del av projektet som inte är avsedd att byggas under löpande år. Arkitekt Lars Stalin säger om normsamlingen God Bostad:

... Det viktiga är ur min synpunkt den här redovisningen från teknikern eller arkitekten, så att han inte bara accep-

terar centralregimens styrning i Stockholm. Han måste på varje ort ta reda på och visa hur bostäderna bör se ut med hänsyn till ortens och regionens förutsättningar... Den centrala styrningen gör att bostäderna ser likadana ut från Ystad till Haparanda. Vi får en slags enhetsbostad som inte är direkt opassande för någon men den passar ingen. (Jonasson, 1970, s. 142-148)

Vi kan fortsätta länge att lista olikheter: olika efterfrågestrukturer och delmarknader i olika delar av landet, olika förutsättningar för saneringsbyggnad och nyexploatering, olika utbud i olika kommuner, byggföretag som specialiserar sig på olika produktmarknadsområden, olika byggteknologier, nya idéer som ökar variationsrikedomen, etc. De flesta exemplen kan tyckas självklara. Slutsatserna är mindre självklara. Vi skall återkomma till dessa senare.

Problemen hänger samman

När vi har beskrivit olika delsystem har vi kunnat konstatera att det rör sig om sammanhängande problemkomplex snarare än om välspecifierade separata problem. Olika delproblem hänger samman och påverkar varandra ömsesidigt. Vi har pekat på olika förstärkningsmekanismer och försökt att översiktligt åskådliggöra komplexiteten genom olika systemskisser som visar systemsambanden.

Från vår analys av finansieringssystemen skall vi ge ett exempel. I nedanstående figur har vi schematiskt försökt visa hur utvecklingsproblemen såväl hänger samman med lånesystemets utformning som med byggherrens kravställande och hur detta avbildas i producentföretagens struktur (bl a genom belåningsexperten).

Speciella lånebelopp för
enskilda detaljer och
utformningar

Kravställandet från
byggherren ofta i ter-
mer av: "projektet skall
ligga under eller inom
ramen för pantvärdet"

Pantvärdesbeloppen
används ofta som effek-
tivitetsmätt

Projektets belåningsvär-
de av stor betydelse för
boendekostnaderna

Produktutformning och
utveckling med ut-
gångspunkt från vad
belåningssystemet be-
lönar/bestrafvar -
"lånearkitektur"

Koncentration på ex-
ploatering av normer
och regler snarare än
mera genuin utveckling

Belåningsexperten ut-
vecklas och får en
viktig roll i före-
tagen

Figur X:9. Problemdefinitionen blir alltmer komplicerad och allt viktigare

Från den historiska analysen har vi sett hur allt fler delar och delproblem i samhället vävs ihop i Bygg-Sverige. Produktionen av bostäder, sysselsättningspolitiken, regional- och lokaliseringspolitiken, finans- och konjunkturpolitiken och socialpolitiken hänger starkt ihop i ett komplicerat mönster.

Det finns en rad exempel på hur man i Bygg-Sverige handskas med ömsesidigt beroende delproblem som om dessa antingen inte hängde samman alls eller relationerna mellan dessa var enkla. I beskrivningen av upphandlingssystemet har vi sett hur beroendeförhållandena mellan t ex projektering och produktion är betydligt mer

komplexa än vad som avspeglas i det dominerande upphandlingsförfarandet. Ett annat exempel på hur olika delsystem svårligen kan utformas isolerat från varandra är lönesystemet. Lönesystemet är för många företag en väl integrerad del i en större helhet anpassad till övriga delar av företaget.

Den teknologiska utvecklingen har bl a fört med sig att allt fler specialister måste samordnas i byggprocessen. Interdependensen mellan olika enheter avspeglas alltifrån arbetet på byggsplatsen upp till departementsnivån. Som vi tidigare sett gjorde man redan under 1950- och 1960-talet erfarenheter som visade på att en integrering mellan t ex själva husbyggandet och installationsarbetarna var viktig, och att därför ett totalansvar för denna funktion också var viktig. Detta var en drivkraft till de mera integrerade entreprenadformer som sedan utvecklades. De ökade beroendeförhållandena på arbetsplatsen avspeglas också i utvecklingen av gemensamma ackord för olika hantverksgrupper.

Strukturförändringarna i samhället tenderar dessutom att öka och gå allt snabbare. Dessa grundläggande förändringar kan i regel inte hänföras till ett väl avgränsat beslutsområde. Man kan säga att de har karaktären av "tvärproblem" (jfr Bruszt & Normann, 1972) som ställer krav på att resurser från olika beslutsområden mobiliseras, för att man skall kunna handskas effektivt med dem.

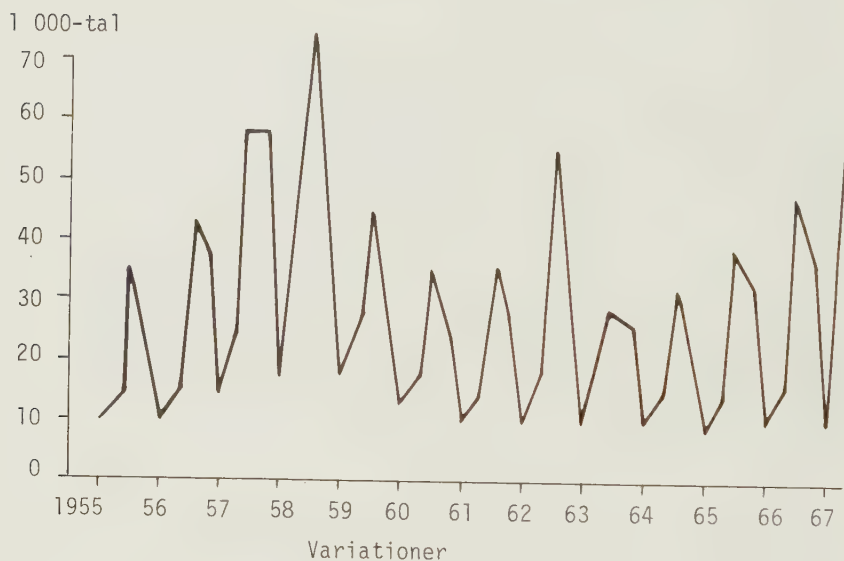
Problemsituationen och miljön är föränderlig

Det kan kanske tyckas vara onödigt att påpeka att det ständigt sker förändringar som på olika sätt påverkar de problemkomplex som de olika styr- och regelsystemen skall klara av. I en föränderlig miljö gäller det framför allt för styrsystemen att ha en förmåga att kunna anpassa sig till den nya situationen.

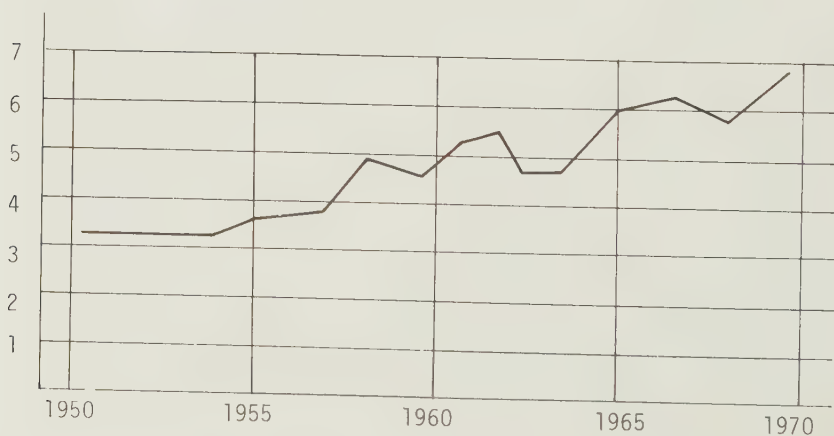
Vi skall säga några ord om olika typer av förändringar:

I figur X:10 har vi skilt på två olika typer av förändringar:

(Arbetslösa enligt AMS, totalt i Sverige)



Ränta



Figur X:10.

Strukturell förändring

Ett exempel på förändringar som varierar kring ett visst medelvärde är den konjunkturrella arbetslösheten. Genom en noggrann avkänning av sysselsättningssituationen kan man genom olika korrektiva åtgärder eliminera - eller dämpa - avvikelser från det tillstånd som man anser är normalt. Mekanismer för att möta variationer har ofta karaktären av buffertlager, reservlager eller kösystem. Investeringsfonden, oprioriterade byggen, beredskapsarbeten etc, är exempel på hur man handskas med variationer.

För att möta strukturförändringar däremot, krävs ett i grunden annorlunda synsätt. Strukturella förändringar kan karakteriseras som förändringar utan återgång (Rhenmans terminologi) och kan inte motverkas genom korrektiva åtgärder på samma sätt som variationer kring ett medelvärde. De måste i stället mötas genom en förändring och en anpassning av styrsystemens grundläggande utformning. En viktig iakttagelse vi har gjort i Bygg-Sverige är att man inte i tillräckligt hög grad har skilt på dessa olika typer av förändringar. I den ovanstående figuren visas hur räntenivån har genomgått en strukturell förändring. Det sätt man använde sig av för att möta denna var i grunden utformad som en korrektiv åtgärd. Man införde "tillfälliga" subventioner, som man sedan tvingades att förlänga år efter år.

Likaså betraktas situationen med tomma lägenheter på vissa håll som en icke bestående förändring. Allmännyttiga företag med tomma lägenheter möter bl a situationen genom att öka på posten för hyresförluster i sina kalkyler med någon procentenhet. Från statligt håll ger man speciella lån till fastighetsförvaltare med hyresförluster.

I den situationen som präglat efterkrigstidens bostadsförsörjning har det allt annat överskuggande problemet varit att komma till rätta med bostadsbristen. För att hantera detta problem har i Bygg-Sverige utvecklats olika styrinstrument inriktade på att

styra producenterna att med begränsade resurser producera så mycket bostäder som möjligt till en viss minimikvalitet och skäliga kostnader. Belåningssystemet och de därmed sammankopplade bostadstekniska reglerna har inneburit att styrsystemen genom kontroll av producenterna och genom att garantera en viss minimistandard för konsumenterna medverkat till, dels den enorma expansionen inom bostadsbyggandet, dels den kraftiga standardhöjningen avseende bostadens inre kvalitet. Bostadspolitiken sedan 1940-talet har i många avseenden varit mycket framgångsrik och en rad viktiga målsättningar har uppfyllts.

Efterkrigstidens "eviga" bostadsbrist i kombination med bostadsstyrelsens styrning har medfört att producenterna inriktat sig på att producera största möjliga kvantitet bostäder till maximal belåning.

Genom att styrorganen inte har någon direkt kontakt med konsumenterna och genom att producenterna i första hand utformat sina produkter för att uppfylla bostadsstyrelsens normer har detta lett till stora risker för produktion av bostäder som inte motsvarar brukarnas behov.

De kvalitetsproblem avseende bostadens inre standard som kännetecknade 1940-talet kan sägas ha varit av en sådan elementär natur att införandet av miniminormer byggda på beprövad erfarenhet utan tvivel tillgodosåg ett angeläget behov. Under de ca 30 år som förflutit har inom bostadsstyrelsen normer utvecklats och utsträckts till nya områden. Det nya förslaget till bostadstekniska normer innebär en ytterligare skärpning och precisering av normerna. Situationen inom bostadsförsörjningsområdet med avseende på bostadstekniska normer har förändrats i flera väsentliga avseenden:

1. I och med att konsumenternas elementära behov tillgodosätts (behov enligt beprövad erfarenhet) innebär normering avseende kvaliteter rörande mer sekundära behov stora risker för att normerna träffar fel och inte motsvarar konsumenternas verkliga behov. I stället kan detta leda till att konsumentens valfrihet låses på ett icke önskvärt sätt. Det bör framhållas att det kunskapsunderlag som mer detaljerade och mer vittomfattande normer måste bygga på är ytterligt otillfredsställande.
2. Ett stort antal tomma lägenheter i nybyggda hus, vilka uppfyller de bostadstekniska normerna, vittnar om att även bostäder som uppfyller normerna kan vara icke attraktiva för konsumenterna.

Karakteristiskt för den nya situationen är att de "gamla" problemen i stor utsträckning har bytts ut mot motsatta typer av problem - expansionsproblem mot kontraktionsproblem, bristproblem mot överskottsproblem, konsumentproblem mot byggherreproblem (förr var det ett problem för konsumenten att få tag i en bostad, nu har många byggherrar problem med att kunna hyra ut sina bostäder.)

Problemsymtom och grundläggande problem

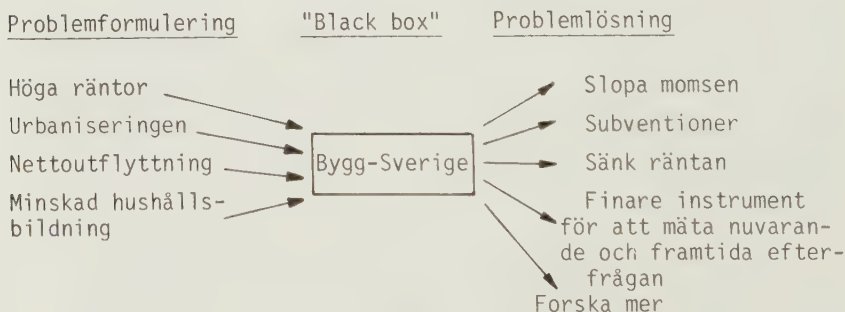
En viktig utgångspunkt är att medvetet skilja mellan problemsymtom och mera grundläggande problem. Ofta ger sig de grundläggande problemen till känna genom olika symtom. Inte sällan har resurserna i Bygg-Sverige koncentrerats till att klara av symtomen i stället för att ta itu med de grundläggande problemen.

De omdebatterade tomma lägenheterna är förvisso ett reellt problem för många bostadsföretag. Därom vittnar ekonomiska problem, konkurshot och konkurser, både hos privata och kommunala företag.

Men de måste samtidigt ses som symptom på djupade liggande brister. Det är nämligen bostäder som nästan undantagslöst uppfyller alla de normkrav som ställts upp. Vi skall senare ge exempel på hur påläggningar för att lösa problemsymtomen visserligen bidragit till att understryka djupare liggande problem, men de senare har på sikt inte kunnat hållas tillbaka utan i stället ackumulerats under ytan och sedan slagit igenom mycket hårdare. (Vi skall utveckla detta senare.) Genom att verkligen skilja mellan problemsymtom och bakomliggande problem i Bygg-Sverige, ökar också möjligheterna för en adekvat problemformulering och problemlösning. Skillnaden är stor mellan att bota symtomen och bota grundläggande problemen.

Problemen måste hänföras till "apparaten" Bygg-Sverige snarare än till yttre faktorer

Sättet att tolka problemen och den nuvarande situationen innebär framför allt att man hänför problemen till externa förändringar och inte till den interna strukturen i Bygg-Sverige. Förslagen till hur man bör gå tillväga innebär samtidigt att man pekar på omgivningsfaktorer som måste förändras. Man ser därvid Bygg-Sverige som en s k "black box".



Figur X:11. Problem hänförs till yttre faktorer

Det är mycket viktigt att uppmärksamma och förstå förändringarna i miljön, men dessa är i allmänhet av en sådan karaktär att det inte går att påverka vare sig av den enskilda organisationen eller totala Bygg-Sverige. Brister och ineffektiviteter måste i stället hänföras till egenskaper i systemets struktur och därmed göras påverkbara av beslutsfattare i systemet.

3. En not om styrningsteori

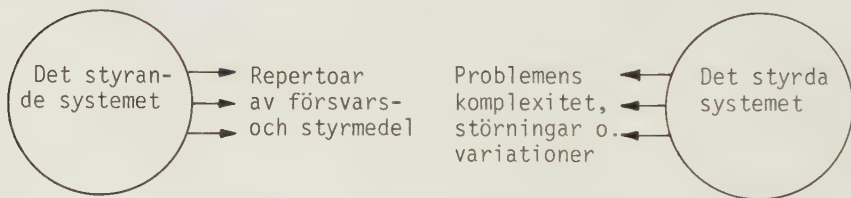
Vi har i de föregående två avsnitten försökt att, dels rekonstruera ett antal dominerande föreställningar om hur styrsystemen bör utformas för att man skall kunna handskas med problemen, dels lyft fram ett par aspekter i problemstrukturen. Vi vill nu införa ett antal begrepp som skall hjälpa oss att förstå vilka förutsättningar som krävs för att ett system skall kunna klara av sin uppgift att styra ett annat system.

Lagen om nödvändig variationsrikedom

Ashby (1964) har formulerat en sats som uttrycker de grundläggande förutsättningarna för att ett system skall kunna styra ett annat system. Kortfattat uttryckt säger han att om ett system skall kunna styra ett annat system måste dess uppsättning åtgärder/handlingsalternativ vara minst lika stor som den uppsättning åtgärder/handlingsalternativ/störningar det andra systemet kan uppvisa. Annorlunda uttryckt: ett styrsystem kan vara effektivt endast till den utsträckningen då det förmår att utveckla en minst lika stor komplexitet som det system vilket det skall styra.

Only variety in the regulator (styrsystemet) can force down the variety due to the outcomes (det styrda systemet) - only variety can destroy variety.
(Ashby, 1964)

Enligt denna sats måste således de olika styrsystemen i Bygg-Sverige kunna avbilda all den komplexitet, olikheter och komplicerade beroendeförhållanden, för att kunna klara av sin uppgift.



Figur X:12. "Nödvändig variationsrikedom" eller repertoar av åtgärder - en förutsättning för styrning. (Normann, 1972, s. 117)

Formuleringen av lagen om nödvändig variationsrikedom har sina rötter i Shannon inom kommunikationsområdet och Ashbys (1964) studier av framför allt mekaniska och organiska system. Maktbegreppet får - i samband med mekaniska eller naturliga - ingen eller underordnad betydelse. Men makt har, då det gäller sociala system, en avgörande betydelse för i vilken utsträckning ett system kan styra och kontrollera ett annat system. Vi skulle därför vilja uttrycka det som att: Brister i det styrande systemets variationsrikedom kan uppvägas av ett tillskott av makt. Trots att styrsystemet inte uppfyller lagen om nödvändig variationsrikedom kommer det att kunna utöva styrning.

Självreglerande mekanismer - Förstärkning av styrkapaciteten

Enligt lagen om nödvändig variationsrikedom måste styrsystemet vara lika komplext som de problemområden man önskar hantera (det styrda systemet), men detta är i praktiken omöjligt.

Ashby diskuterar några faktorer som bidrar till att styrning trots allt kan vara möjlig i komplexa system.

1. Komponenter och delsystem i det styrda systemet är inte oberoende av varandra. Genom beroendeförhållanden mellan olika delar kan styreffekterna spridas och kapaciteten i styrinstrumenten förstärkas.
2. Många störningar och problem är av repetitiv karaktär - och därmed också styrorganets responser - speciellt om systemet betraktas under en längre tidsperiod. Styrkapaciteten kan därför öka genom att utforma rutiner, program och maskiner med uppgift att ta hand om återkommande störningar.
3. Många störningar och problem kommer simultant - är vektorer - och kan klaras av samtidigt.
4. Styrkapaciteten kan förstärkas genom uppdelning av styrningen i två eller flera steg.

Vi vill dessutom ta upp ytterligare två faktorer av betydelse för styrmöjligheterna:

5. Ofta kan s k "ledande delar" (Emery: "leading parts") identifieras. Små förändringar av dessa får stora effekter på totalsystemet. Genom att i första hand inrikta sig på att identifiera, analysera och få kontroll över de komponenter i systemet som har den största betydelsen för systemets utveckling kan komplexiteten reduceras och styrkapaciteten öka.
6. Variationsreduceringsinstrument baserade på makt ökar möjligheterna att styra och kontrollera det studerade systemet.

Den sista punkten kräver kanske ett förtydligande. Den avser framför allt att täcka de normer, regler, standards, etc, som olika maktutövare har till sitt förfogande för att reducera varia-

tioner, olikheter, experiment och liknande faktorer som bidrar till komplexiteten i systemet. Detta kommer att utvecklas i de följande avsnitten.

Ett exempel på hur man kan förstärka styrsystemets kapacitet genom att dela upp styrningen på två steg/nivåer ger Ashby:

Antag att 20 man fått uppgiften att hålla temperatur och fuktighet i 2 000 rum konstant. Även om kontrollinstrument finns i alla rum kan de 20 finna uppgiften omöjlig om de försöker kompensera alla atmosfäriska variationer genom direkt manipulering av kontrollinstrumenten. Det kan emellertid hända att sådana maskiner finns tillgängliga att om männen blir mekaniker och agerar som regulatorer till maskinerna dessa kan fungera som luftkonditioneringsapparater och skötas som sådana. Det kan vidare hända att den reglering av luftkonditioneringsapparaterna som mekanikerna kan åstadkomma är tillräcklig för att de 2 000 rummen skall kunna regleras effektivt. Sålunda kan den reglering som inte kunde göras på ett stadium kanske göras i två under lämpliga förhållanden.
(Ashby, 1964, s. 269-270)

Styrning och "nivåstyrning"

Ovanstående exempel visar också att det rör sig om två kvalitativt olika typer av styrning. Vid styrning av mycket komplexa system, som karakteriseras av strukturellt föränderliga förhållanden, kan styrningen endast möjliggöras genom en uppdelning av styrproblemen i olika nivåer. Det är nämligen inte möjligt att i styrsystemet avbilda alla de situationer som kan tänkas uppstå. (Jfr. Normann, 1972)

Direktstyrning via regelsystem leder ofta till allvarliga snedvridningar av olika slag. En anledning till detta är att det är omöjligt att i regelsystemet förutse alla de problem som kan uppstå i det system man vill styra. Vi har diskuterat vikten av att i sådana situationer ta fasta på de självreglerande egenskaperna och underhålla dessa i syfte att öka styrkapaciteten.

I komplexa tekniska system sker denna uppdelning av styrproblemen genom installering av olika reglermekanismer som känner av och automatiskt eliminerar störningar. Styrningen tar sedan sikte på kontroll av att dessa regelsystem fungerar.

Reglersystemets motsvarighet i komplexa samhällssystem utgörs av organisationer och institutioner. Här är det viktigt att styrningen inriktas på att åstadkomma en sådan institutionell struktur som motsvarar styrproblemen och som har tillräcklig inlärningsförmåga att klara av förändringar. Inlärningsförmågan bestäms i stor utsträckning av vilka möjligheter institutionen eller organisationen har till egna initiativ och feedback från utfallet av dessa. Direktstyrning via regler kan ha åtminstone två negativa konsekvenser:

1. Möjligheterna hos det styrda systemet att utnyttja och utveckla sina kunskaper om sin situation och sina problem minskar. De generella styrsystemen är dåligt anpassade till regionala, lokala eller andra systemspecifika problem. Möjligheterna till initiativ, feedback och inläring är begränsade.
2. Kommunikationskanaler och problemlösningsresurser i det styrande organet blockeras av styrproblem som rätteligen borde höra hemma på en lägre nivå.

Styrsystemens utformning minskar på det här viset både effektiviteten i det styrda systemet - framför allt genom dålig problembildning och bristande tillvaratagande av problemlösningsresurser - och i styrsystemet genom att de viktigaste problemen får för litet resurser.

För att underlätta diskussionen skall vi definiera styrning som den del av den totala styrningen som direkt har med det

styrda systemet att göra, och metastyrning som den del som håller samman styrsystemet, dvs styrning på högsta nivå. Metastyrning är således "styrning av styrning". Vi vill hävda att styrning och metastyrning är två väsentligt olika saker som det kan vara farligt att blanda samman... Klart är att metasystemet måste avspegla en annan typ av variationsrikedom än själva styrsystemet, eftersom styrsystemet har andra problem än det styra systemet. Kanske man skulle kunna säga att metasystemet måste avspegla styrteknologiska problem i sin struktur snarare än de konkreta operativa problem som finns i det styrda systemet.
(Normann, 1972, s. 122-123)

Buckley (1967) diskuterar på ett likartat sätt hur styrsystem som är anpassade för att klara av variationer kring ett medelvärde kommer att brytas ner av strukturella förändringar, om det inte själv kan ändra sin struktur. (Vad skulle t ex hända med luftkonditioneringssystemet om vi fick en ny istid?)

Friend & Jessop (1969) hävdar att eftersom interdependensen mellan olika problemområden i det styrda systemet är stor, måste detta på något vis avspeglas i det styrande systemet. I det styrande systemet finns det olika organisatoriska enheter som har tilldelats vissa styruppgifter eller problemområden som de skall kunna klara av. I sina studier såg forskarna hur olika "planeringsramar" (ungefär kommittéer) utvecklades mellan de olika organisatoriska enheterna då man började att upptäcka relationerna till andra beslutsområden. Det började att utvecklas ett flexibelt mönster av olika planeringsaktiviteter. Men på grund av att dessa planeringsramar tillkommer på initiativ av olika organisatoriska enheter och som grundar sig på deras uppfattning om hur relationerna till andra beslutsområden ser ut och att det dessutom inte alls på förhand är givet att önskan att medverka i någon "planeringsram" är ömsesidig, måste det finnas något slags överordnat organ som kan mobilisera planeringsramar. Denna "metanivå" skall inte sysselsätta sig med detaljerade anvisningar eller detaljerad styrning av de olika

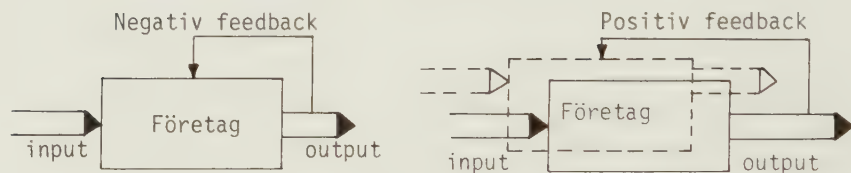
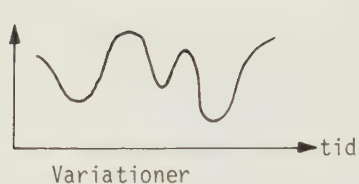
organisatoriska enheternas responser på situationer som uppstår i det styrda systemet. Det gäller i stället för metasystemet att utveckla processer för att knyta samman olika organisatoriska enheter, eller att lösa upp relationer mellan sådana. (Även den senare uppgiften är antagligen mycket viktig och har att göra med att utveckla institutioner som har etablerats för att ta hand om ett visst problem och som sedan inte kan anpassa sig själv.)

Positiv och negativ feedback

Vi har talat om två olika typer av förändringar, å ena sidan variationer och störningar, å andra sidan strukturella förändringar. Sättet att hantera dessa måste vara olika. Å ena sidan gäller det att upprätthålla balans och stabilitet trots störningar och variationer i omvärlden, medan strukturella förändringar måste - om man inte har möjlighet till total kontroll av dem - resultera i intern strukturutveckling och anpassning.

I företag syftar de kortsiktiga planerna främst till att upprätthålla stabilitet medan de långsiktiga planerna syftar mot att styra och stimulera utvecklingsprocesser i företaget (t ex förändringar som har att göra med verksamhetsinriktning och organisatorisk uppbyggnad) som är nödvändiga på grund av strukturförändringar.

Begreppen negativ och positiv feedback är självfallet inte knutet till värdeomdömen om respektive sätt att handskas med förändringar. Den negativa feedbacken syftar således till att genom motåtgärder möta variationer och störningar i verksamheten. Den negativa feedbacken blir däremot ineffektiv om den riktas mot strukturförändringar. (Det är i längden ineffektivt t ex för ett byggföretag att möta en konkurrens från bättre och billigare produkter med fler annonser och förstärkningar av säljorganisationen.)



Figur X:13. Negativ och positiv feedback

Inom cybernetiken har man framför allt forskat kring självreglering och jämviktssystem. Termostater, fysiologisk reglering av kroppstemperaturer, servomekanismer och ekonomiska processer har studerats med hjälp av modeller som innehåller avvikelse-neutraliserande mekanismer. Genom fokusering på sådana mekanismer och på de stabiliserande egenskaperna har man ägnat mindre uppmärksamhet på att utveckla teoretiska modeller och föreställningar i syfte att förstå strukturförändringar och förändringsprocesser.

Karakteristiskt för de negativa feedback-modellerna är också att - eftersom stabilitet är det önskvärda tillståndet - inga experiment som riskerar rubba systemets jämviktsläge uppmuntras. Aktiviteter som leder till stora avvikelser från det förväntade resultatet leder till bortförklaringar, "syndaböcker" utses och miss-tagen tystas ner. I den positiva feedback-modellen förstärks och analyseras avvikelser från det förväntade utfallet samtidigt som misslyckanden tillmäts stort intresse och leder till noggranna utvärderingar. Förstärkningsmekanismer som leder till att sådana

nya föreställningar, som på ett mer adekvat sätt än de gamla kan förklara avvikelserna, blir dominerande, är därvid viktiga.

4. Styrsystemens bristande överensstämmelse med problemstrukturen ger styrproblem

Inledning

I figur X:14 har vi försökt göra en kort sammanfattning av några viktiga egenskaper i problemstrukturen och några dominerande utformningar av styrparadigmen om hur man bör gå tillväga för att handskas med problemen.

Problemstruktur	Styrparadigm
Strukturella förändringar	Korrektiva åtgärder och påläggningar
Problem och situationer är olika	Genomsnittstänkande. Bristande situationsanpassning
Beroendeförhållanden mellan olika delar i Bygg-Sverige ökar	Större komplexitet i styrsystemen nödvändig. Ökad detaljstyrning
Problem hänger samman. Ömsidiga beroendeförhållanden	Sekvensiell syn, funktionella lösningar och organisationsutformningar. Ökad specialisering poängteras
Problemsituationen och miljö är föränderlig	Styrsystem som bygger på stabila eller med stor förutsägbarhet föränderliga situationer
Inte praktiskt att relatera problem till opåverkbara faktorer	Problem hänförs till yttre faktorer snarare än till interna handlingsparametrar

Figur X:14. Exempel på bristande överensstämmelse mellan utformning av styrsystemen och problemstrukturen

En viktig uppgift för styrsystemen är att påverka strukturen i Bygg-Sverige och få igång förändringsprocesser som leder till strukturförändringar. I de situationer då man inte har möjlighet att styra och påverka förändringar av strukturell karaktär gäller det i stället att ha tillräcklig anpassningsförmåga. Åtgärder av korrektiv karaktär - negativ feedback - leder ofta till ökade effektivitetsförluster och att systemet bryts ner.

Problem och situationer är ofta olika och särpräglade vare sig man utgår ifrån län, kommuner, branscher eller företag. Den "lokala karaktären" är stor. Detta innebär att det blir en besvärlig uppgift att på central nivå utforma sådana styr- och regelsystem som förmår avbilda de viktigaste olikheterna och möta den stora variationsrikedom som finns. Många problem kan tolkas som ett symptom på att man har misslyckats med denna omöjliga uppgift.

Bygg-Sveriges karaktär av system fördjupas successivt genom att beroendeförhållandena mellan olika problem och komponenter i systemet (och miljön) ökar. Detta har många gånger tolkats som att en större komplexitet i styrsystemen är nödvändig för att upprätthålla en effektiv styrning och kontroll. Följden har blivit systemeffekter som rubriceras: "Systemet styr snett", "styrsystemet och dess effekter är ööverblickbara", etc. Ofta rör det sig om sammanhängande problemkomplex snarare än väl avgränsade problem som kan lösas isolerade från varandra. Ett partiellt angreppssätt eller funktionella lösningar och organisationsutformningar avbildar inte detta.

Den bostadspolitik som huvudsakligen utformades på 1940-talet har i många avseenden varit mycket framgångsrik och löst en rad viktiga problem. Utformningen och den organisatoriska uppbyggnaden styrdes framför allt av bristproblem: bostadsbrist, brist på elementär standard, materialbrist och arbetskraftsbrist. Karakteristiskt för dagens situation är en rad problem av helt annorlunda

karaktär: kontraktionsproblem, överskottsproblem, överkapacitet i materialledet och arbetslöshet i byggarbetskåren. Nytänkande, insiktsfulla experiment och innovationer efterlyses.

Problemlösningsförmågan reduceras

Vi har på en rad områden kunnat konstatera att problemens ökade komplexitet har mötts med en än större detaljeringsgrad i styrinstrumenten. Den centrala styrningen har också lett till att avståndet mellan problemen och makt och resurser för att klara av dem, dels innebär en tröghet i problemlösningar, dels att man på central nivå inte tar tillräcklig hänsyn till att situationer är olika. Många normer och regler leder till att möjligheterna att göra experiment och få feedback på dessa starkt reduceras.

När man har att göra med så komplexa system som Bygg-Sverige är det i praktiken omöjligt att göra styrsystemen lika komplexa som Bygg-Sveriges komplexitet. Det gäller i stället att bygga upp en struktur som motsvarar problemens komplexitet och där de olika organisatoriska enheterna har en tillräcklig anpassningsförmåga för att klara av förändringar. Som vi har sett är det omöjligt att i ett detaljerat regelsystem förutse alla de situationer som kan tänkas uppstå. Problemstrukturen måste avspeglas i sättet att fördela resurser och makt för att klara av sammanhängande problemkomplex.

I figur X:15 har vi, i analogi med Ashbys exempel om temperaturreglering, försökt ge en skiss till hur en förstärkning av styrkapaciteten (Ashby - "amplifying regulation") skulle kunna se ut. Maskinerna i Ashbys exempel kan sägas motsvaras av en uppsättning olika styrorgan i Bygg-Sverige. För att kunna utveckla detta behöver vi framför allt ökade kunskaper om Bygg-Sveriges organisatoriska struktur. Vi kommer därför att avstå ifrån en vidare diskussion av detta till ett senare avsnitt i rapporten.

Styrproblem	Nivå 1	Nivå 2
Hålla temperaturen inom vissa gränser	Djup insikt i styrproblemens karaktär. Design, underhåll och kontroll av mekanismer på nivå 2. Åtgärder för att förbättra nivå 2:s effektivitet i hanteringen av temperaturregleringen. Avlägsna utslitna termostater.	Självreglerande mekanismer. Termostat. Möter förändringar i temperaturen. Lokaliserade i anslutning till störningskällorna.
Styrning av systemet Bygg-Sverige	Specialistresurser med uppgift att stödja och utbilda styrorganen. Institutionell styrning. Koncentration på strukturella förändringar. Omflyttning av problemlösningssurser och makt för att få dem lokaliserade närmare problemkällorna.	Organisationer med inlärningskapacitet. Avbilda olikheter. Möjligheter till experiment och feedback på dessa. Egenskaper som ger förmåga till utveckling och förändring efter förändrade problem och situationer.

Figur X:15. Förstärkning av styrkapaciteten genom uppdelning av styruppgiften i steg eller nivåer

Detaljkontrollen tenderar att leda till "kognitiv förtvining" (jfr Normann, 1972) som i en ond cirkel förstärks. Begränsningen av handlingsfriheten tenderar att leda till att de problem som inte har kunnat förutsägas i normer och regler skjuts uppåt i hierarkin från lägre nivåer. Detta innebär att man ute i systemet har små möjligheter att ta egna initiativ, få feedback på dem och lära sig. Detta resulterar i "kognitiv förtvining", dvs låg inlärnings- och utvecklingsförmåga. Det ställs t ex i dag krav på kommunerna att de skall experimentera, men efter en lång rad av år med i huvudsak centralt utvecklingsansvar har en stor

del av utvecklingsförmågan och nytänkandet försvunnit. Detaljkontrollen leder till låg effektivitet på sikt, vilket tolkas som ytterligare behov av detaljkontroll. Den onda cirkeln är fullbordad.

Fyra typer av styrproblem kan identifieras

Ett sätt att strukturera styrproblemen är att tala om dem i anslutning till hantering av beroendeförhållanden, olikheter, förändringar och de spridda kunskaperna.

Styrproblem
- Problem att hantera beroendeförhållanden - Problem att hantera olikheter - Problem att hantera förändringar - Problem att hantera de utspridda kunskaperna

Figur X:16. Styrproblem

Problemet att hantera beroendeförhållanden kommer vi att utveckla närmare i anslutning till den förlorade helhetssynen. Styrproblem som ett resultat av olikheter tar vi framför allt upp under rubriken "Mera nyanserat språk måste utvecklas". När vi sedan tittar på styrning som "nätverksutveckling" och diskuterar organisationsstrukturens betydelse för effektiv styrning, kommer vi in på alla tre typerna av styrproblem, men framför allt problemet att hantera förändringar genom successiv anpassning och utveckling. Styrproblem i samband med att relevanta kunskaper i allt högre grad finns spridda på olika håll i systemet och inte förmås samlas centralt, diskuteras sedan som problemet att utveckla en regleringsteknologi för s k "självreglering".

Aterställ helhetssyn för undvikande av snedstyrning

I en rad exempel (bl a lönesystemet, upphandlingssystemet, byggprocessens utformning, etc) har vi kunnat konstatera att effektiviteten i problemlösningen reduceras om man inte i tillräcklig grad tar hänsyn till att beroende delproblem måste lösas på ett sammanhängande sätt. Vi har pekat på ett par situationer där olika styrsystem interagerar, vilket ger upphov till oförutsedda resultat. Detta kommer vi att ge exempel på i nästa kapitel.

Friend & Jessop har i sina studier av planeringsprocessen i en kommun visat hur osäkerhet vad beträffar relationerna till angränsande beslutsområden, yttrar sig i ökade krav på mera samordning. Vår hypotes är att detta också kan vara ett symptom på att organisationsstrukturen inte är en riktig avspegling av de naturliga problemområdena. Eftersom olika delar av strukturen i en organisation hänger samman på ett mycket komplicerat sätt - det är därvid viktigt att de olika delarna stödjer varandra - kan man inte heller bedöma effektiviteten i ett delsystem isolerat från de övriga delsystemen. Det går således inte att utforma ett system utan att samtidigt ta hänsyn till hur det skall passa in i ett komplicerat mönster av olika beroendeförhållanden.

Ett mycket vanligt sätt att - skenbart - komma ifrån sådana svårigheter är att helt enkelt bortse från beroendeförhållandena då man önskar lösa ett problem eller förändra en komponent i ett komplext system. Syftet är givetvis att göra problemet hanterbart och försöka applicera lösningstekniker inom ramen för förenklade problemformuleringar och systemavgränsningar. Men eftersom man ganska snart finner att "allting hänger samman" leder då inte en styrfilosofi som utgår från en helhetsbild av systemet eller problemkomplexet till "handlingsförlamning"? Vi menar att

systemsynsättet snarare är en fråga om att ge en bättre grundval för att förutse vad som händer då man påverkar den faktor man valt att förändra. Ur förändringssynpunkt kan man urskilja åtminstone tre anledningar till att tänka i systemtermer eller att anlägga en helhetssyn:

1. Det är ofta möjligt att i en systemskiss urskilja områden där det är lämpligast att "sätta in spettet"/inrikta problemlösningsresurser och förändringskrafter. Systemskissen kan vara utgångspunkten för en analys av t ex förekomsten av områden där krafterna mot förändring är svagare än i andra eller där förstärkningsmekanismer ökar effekterna av de insatser som görs. Olika delar av ett system hänger nämligen ofta samman med varandra på ett sådant sätt att den som kontrollerar strategiska faktorer och har goda insikter i hur systemet fungerar, kan få effekterna att sprida sig genom systemet via beroendeförhållanden.
2. Den ger ett bättre underlag för en diskussion om problemsymtom och grundläggande problem. (Vi skall utveckla detta på sid 275.) Bristande medvetenhet kan resultera i att problemlösningsresurser används på ett ineffektivt sätt och i ett längre tidsperspektiv enbart leder till en fördjupning av de grundläggande problemen.
3. Planerade styraktiviteter kan bedömas med utgångspunkt från hur de påverkar helheten.

Mera nyanserat språk måste utvecklas

En viktig förutsättning för effektiv styrning är att kunna hantera olikheter. För att kunna göra detta måste man utveckla ett så nyanserat "språk" att man förmår beskriva och diagnostisera de viktigaste grundläggande skillnaderna mellan olika situationer,

problem och förändringar. Enligt principen om överensstämmelse är det viktigt att inrikta sig på att uppmärksamma olikheter i problemstrukturen och anpassa struktur och styrsystem till den speciella situationen. En viktig utgångspunkt borde då vara att i stället för att på central nivå utforma detaljerade styrsystem anpassade till något slags "medel-Sverige" försöka beskriva olikheter - vare sig det gäller regionala, kommunala, branschvisa, eller andra - och försöka analysera vilka konsekvenser de får och hur detta bör påverka utformningen av styrsystem och organisatorisk struktur.

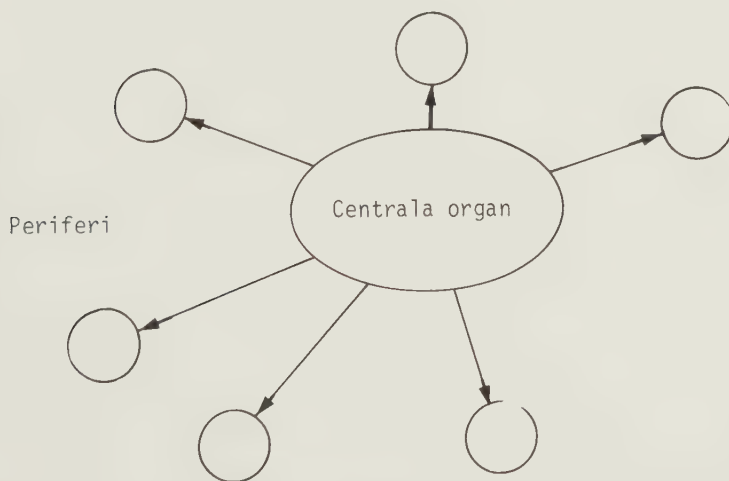
Att på central nivå klara av att ta hänsyn till alla de viktiga olikheter som finns har, trots en rad ambitiösa och rättvisesträvande försök, i de flesta fall visat sig vara omöjligt. (Ett exempel är hur man på administrativ väg ville försöka avspiegla olikheter i kostnadsutveckling mellan olika delar av landet. Ett system där en lång rad orter har åsatts s k ortskoefficienter som multipliceras låneunderlaget utvecklades. Dessa har efter hand ytterligare förfinats och omfattar i dag en diger lista på olika kvotorter. Systemet har av olika parter i Bygg-Sverige kritiserats för att vara stelbent, onödigt komplicerat och svåröverblickbart. De metoder som har använts vid bestämningen och framräkningen av koefficienterna har kritiserats för att vara otillförlitliga och diffusa. Man har fått en falsk exakthet. Dessutom uppfattas systemet av många som trots allt otillräckligt detaljerat för att ge en adekvat avbildning av de olikheter som finns.)

Ett helt annat sätt utgår från att försöka minska avstånden mellan beslutscentra och problemkällor och stödja en utveckling av kunskaper hos de organ som har kunskaper att lösa problemen.

Styrning som "nätverksutveckling"

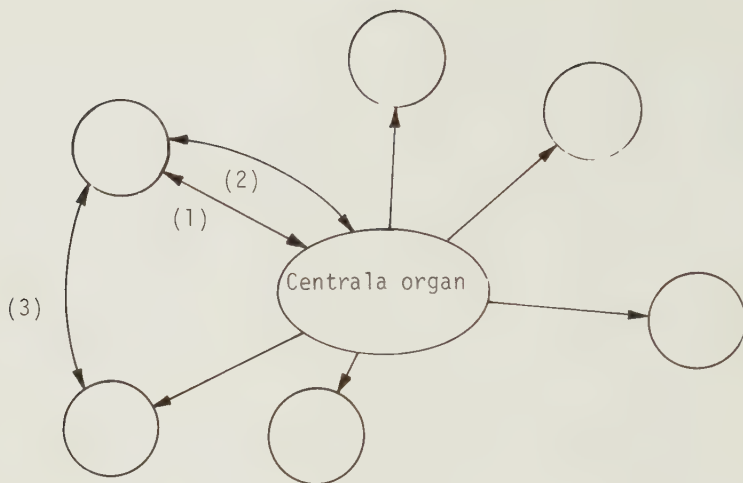
Den utvecklingsmodell som dominerat i Bygg-Sverige kan betecknas som en s k centrum-periferi-modell (Schon, 1971). Denna har inneburit att utveckling i hög grad skett hos centrala organ, utvecklingsresultaten har omsatts i normer och regler och sedan förts ut i periferin, dvs till företagen, kommuner, konsument, etc. Huvudvillkoren för att modellen skall fungera är bl a:

- Innovationen som skall spridas finns redan och är välutvecklad
- Centrum är fixerat
- Spridningen är den process inom vilken innovationen flyttas från centrum till periferin.



Figur X:17. Utveckling enligt centrum-periferi-modellen

Kännetecknas situationen av förändringar och osäkerhet om vilka som är de viktigaste problemen och de motsvarande lösningarna måste inte bara relationen från centrum till periferin poängteras utan också den motsatta, tillsammans med relationer mellan organ ute i periferin.



Figur X:18. Lösningar, kunskaper, etc, strömmar både från centrum till periferin (1) men också från periferin till centrum (2) och ute i periferin (3)

Detta innebär i realiteten också att centrum varierar beroende på situationen. I den senare modellen är det inte adekvat att enbart bedöma de centrala organens effektivitet från i vilken utsträckning man gör goda prognoser, utvecklar modeller och normer utan också efter i vilken utsträckning man utnyttjar, utvecklar och påverkar det organisatoriska nätverket för att åstadkomma en mera integrerad utveckling och gemensam problemlösning mellan sådana organisationer som måste kopplas ihop i ett nätverk. Man kan säga att det delvis rör sig om att skapa en organisatorisk infrastruktur. Den nya rollen skulle därför kunna uttryckas som att utöva management i Bygg-Sverige i dess helhet och verka stödjande vid lösandet av interorganisatoriska problem. Vi skall utveckla detta i avsnittet om managementproblem i multi-organisationen Bygg-Sverige.

Styrteknologi för stöd av "självregleringen"

Utvecklingen av olika byggteknologier, en större variationsrikedom i underleverantörsstrukturen, en regional särprägel, den allt djupare specialiseringen av arbetsuppgifterna, etc, har samtidigt inneburit att kunskaperna har spritts ut på många olika aktörer och organisationer i Bygg-Sverige. Det är inte längre möjligt att uppnå en total överblick över kunskapsläget och de olika kunskapsfronterna. Parat med en föränderlig och osäker situation tror vi att detta innebär att man i sin styrning måste ta hänsyn till och utnyttja denna variationsrikedom. Det traditionella sättet att bedriva styrning innebär i princip att man har ambitionen att upptäcka behov och nya lösningar i Bygg-Sverige, utveckla regler som stödjer respektive bestraffar dessa och sedan föra ut dessa normer och regler i periferin.

Mot bakgrund av den nuvarande situationen tror vi att en aldrig så ambitiös målsättning att uppnå nyutveckling genom den existerande styrteknologin inte förmår att uppfyllas. Vi vill peka på tre avväganden som kan göras för att förstärka styrkapaciteten och för att ta tillvara kunskaperna ute i systemet:

1. Utforma regler som inte stör den positiva självregleringen.
2. Undanröja hinder för positiv självreglering.
3. Utveckla åtgärder som stödjer självregleringen.

Det har, framför allt på senare tid, gjorts en del försök att stimulera någon typ av självreglering.

Avsikten med de här experimentbestämmelserna är att man vill komma ur en situation där goda idéer kvävs i sin linda. Om förmedlingsorganet säger att en idé inte går att genomföra därför att den strider mot SBN, byggnadsstadgan eller God Bostad, så finns det alltså nu möjlighet att få ärendet prövat hos oss respektive Planverket.
(Byggnadsindustrin, 1974:27, s. 13)

Experimentkvoten utgörs av 300 lägenheter. Denna har emellertid inte utnyttjats i den utsträckning som man ursprungligen hade tänkt sig. Vi skall så småningom återkomma till varför det reella utfallet avvikit från de föreställningar som man hade.

Bostadsminister Ingvar Carlsson tar i sina direktiv till "utredning av den statliga organisationen för uppgifter avseende byggnadsväsen, fysisk planering och bostadspolitik" upp ett exempel på ett säkerställande av bostadskonsumenternas och beställarnas ställning genom mera indirekta ingrepp:

Den centrala bostadsmyndighetens verksamhet bör i ökad grad inriktas på åtgärder till stöd för bostadskonsumenter och beställare. Som exempel nämnde jag bl a åtgärder för att främja konsumentupplysning och varudeklaration i fråga om bostäder, ge information om mönsterplatser och mönsterprojekt, ge information och råd till målköpare i frågan om t ex finansiering, upphandling och kontraktsfrågor, ge information om bostadstillägg, ge information och råd i upphandlingsfrågor, utveckla underlag för att utarbeta program, infordra anbud och värdeanbud, följa pågående försök att finna former för vidgad boendedemokrati samt stödja experimentverksamhet inom bostadsbyggandet och utvecklingsprojekt inom serviceområdet.
(Direktiv B, 1974:4, s. 4)

Kiruna kommun kan kanske stå som exempel på hur - i första hand kommunen, byggherren och byggentreprenören - tillsammans lyckats vända hyresutvecklingen i positiv riktning i kommunen samtidigt som man gett kommunen, beställaren och hyresgästerna större möjligheter att påverka bostäder och boendemiljö.

Tillsammans med LKAB började kommunen att undersöka möjligheterna att bryta kostnadsutvecklingen och häva den begränsade konkurrensen i produktionsledet. Man använde SPK-utredningens idéskiss för en mera integrerad syn på byggprocessen. Huvudprincipen var att byggföretagen skulle konkurrera med inre och yttre kvalitet till en i förväg bestämd månadshyra. De gavs fria händer inom ramen för vissa bestämda kvalitetskrav. Resultatet av den mera integrerade

synen på byggprocess och konkurrens, tillsammans med konstellationen kommun-byggherre-byggföretag resulterade i en serie positiva effekter.

Vi skall i kapitel XIV skissa på en styrteknologi som kan möjliggöra ett bättre utnyttjande av problemlösningsskapaciteten i totala Bygg-Sverige snarare än i ett fåtal komponenter.

5. Bristande överensstämmelse mellan styrsystem ger misslyckad styrning

Inledning

En rad problem i Bygg-Sverige kan man uttrycka i termer av bristande överensstämmelse mellan olika styrsystem och styraktiviteter.

Vår utgångspunkt är att effektiviteten i styrningen bl a är beroende av i vilken utsträckning de olika systemen stödjer eller motverkar varandras funktion. När de är utformade så att de stödjer varandra talar vi om överensstämmelse eller fit. När de är utformade så att de motverkar varandra skall vi tala om bristande överensstämmelse eller misfit. Karakteristiskt för det sistnämnda fallet är "snedstyrning" och oftast oförutsedda interaktionsfenomen då styrsystemen kolliderar. I den byråkratiska organisationsteorin används ofta begreppet dysfunktionella effekter för sådana fenomen.

Några konkreta exempel

Sturkturförändringar ger missanpassning

Skattesystemets utformning har varit en bidragande orsak till en stark efterfrågan på småhus. En bakomliggande orsak till ökningen av efterfrågan är räntenivåns utveckling tillsammans med den ökade progressiviteten i skattesystemet. Under 1940-talet låg rän-

tan på ungefär 2 %, under första hälften av 1950-talet drygt 3 %, för att sedan successivt öka under 1960- och 1970-talen upp till 6 - 7 procentnivån. Samtidigt har lånesystemet framför allt gynnat byggandet av flerfamiljshus. Normerna har varit utformade så att flerfamiljshusbyggandet har stimulerats. Motsättningen mellan de båda systemutformningarna är uppenbar och kan bl a förklaras med en strukturell förändring av räntenivån under en 30-årsperiod, som starkt bidragit till att öka motsättningen.

Hopkoppling av styrsystem ger icke önskade effekter

I norm- och regelsystemet (av typen God Bostad) finns en uppsättning detaljerade planlösningsnormer och tekniska normer. För att få dessa att slå igenom i Bygg-Sverige har man kopplat belanings-systemet till normerna. Detta har lett till s k belaningsarkitektur. 90 % av antalet småhus som byggs i dag är utan källare - var detta meningen? Vissa årgångar hus har mycket stora balkonger, eftersom lånebeloppen för kvadratmeter balkongyta var jämställd med kvadratmeter våningsyta. Eftersom det var billigare att bygga balkonger än att öka våningsytan kunde byggaren öka belaningsbeloppet mer än de verkliga kostnaderna. Samtidigt sätts hyrorna per kvadratmeter våningsyta.

Du har tänkt dig rita ett antal ettor med kokvrå i ett bostadsområde. Lägenheten har en s k inredningslängd av garderober, städskåp, m m på minimum 2,90 m. Du upptäcker att du lika gärna kan kalla bostäderna för 1 rum med kök. Det kräver visserligen att köket skall ha plats för matbord med stol, men det fanns det plats för även i kokvrån. Du gör städskåpet 20 cm bredare, alltså 80 cm i stället för 60 cm. Prisskillnaden mellan dessa två storlekar av standardskåp är mycket blygsam. Förtjänst per lägenhet = 1 000 kronor.

Du skall även skissa några tvårummare med kokvrå med inredningslängd av skåp på 4,60 m. Ge upp den tanken. Försök att kalla bostäderna 2 rum och kök och öka inredningslängden av skåp till 5,20 m. Du gör så här: Flyttar ut städskåpet på 80 cm från köket förslagsvis ut till hallen. I stället för städskåpet placerar du inne i köket 1 billigt bänkskåp på 60 cm bredd. Låneunderlaget per lägenhet ökas med 1 600

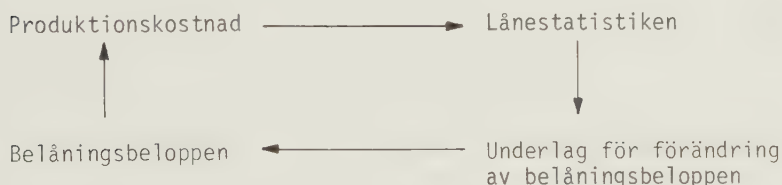
kronor på denna manöver. Ett bänkskåp får du säkert för ett par hundringar.

(Dagens Nyheter, 1975-05-03)

Dessutom är riskerna för att icke belåningsvänliga funktioner av kvalitativ karaktär försummas (boendemiljö, t ex).

Förstärkningseffekter ger problem

Ett viktigt bostadspolitiskt mål är att hålla byggnadskostnaderna nere. Ett schablonbaserat lånesystem i vilket belåningsbara kvaliteter är specificerade i låneunderlag och pantvärde har utformats för att uppfylla denna målsättning. Genom maximerade lånebelopp vill man utöva en press på producenten att inte överskrida dessa. Samtidigt ligger lånestatistiken (relationerna mellan produktionskostnad och låneunderlag respektive pantvärde) som underlag för förändringar i belåningsbeloppen. Eftersom det inte finns några belöningar för att bygga billigare anpassar sig producenter som ligger under maximibeloppen till dessa - produktionskostnaderna ökar. Dessa påverkar i sin tur lånestatistiken och den onda cirkeln är fullbordad. (Se figur X:19)



Figur X:19. En höjning av belåningsbeloppen medför en ökning av produktionskostnaderna - och tvärtom

Detta får till följd att när produktionskostnaderna ökar kommer belåningsbeloppen att öka för att inte överkostnaden (skillnaden mellan verkliga kostnader och pantvärdet) skall bli för hög och slå igenom i hyreskostnaderna. Överkostnaderna måste finansieras

antingen genom egna medel eller med dyra topplån i något kreditinstitut. Genom dessa effekter är riskerna stora för ett belåningssystem som var utformat i kostnadspressande syfte kan få motsatt effekt.

System för kostnadsreducering kan bli system för kostnadsökning

I kombination med upphandlingssystem med detaljerade anbudsunderlag kan belåningsexperter i entreprenadföretagen exakt beräkna hur mycket beställaren får låna genom det schablonbaserade lånesystemet. Kombinationen detaljerat anbudsunderlag - pantvärdesystem har bl a kommenterats på följande sätt:

När det gäller byggmästarna konstaterar jag i min bok att de tar ut marknadspriset, dvs det pris som byggherrarna är villiga att betala. Det handlar i det ledet inte alls om det pris som ger honom en visst vinst. Han tar det pris som kaparen är villig att låta honom ta. Det finns nämligen ett prisinstrument med vars hjälp byggmästarna vet vad byggherren kan vara villig att betala och det är den statliga låneförordningen. Han vet nämligen att om han sätter priset i enlighet med det statligt beräknade pantvärdet, då kan byggherren skaka fram pengarna.
(Jonasson, 1970, s. 149)

Konkurrensen och prissättningen kan på det här viset påverkas och systemet som var ämnat att ha kostnadssänkande effekter kan - och det är mycket svårt att bevisa - få motsatt effekt då det kopplas samman med styrsystem.

Styrsystem stör varandra funktion

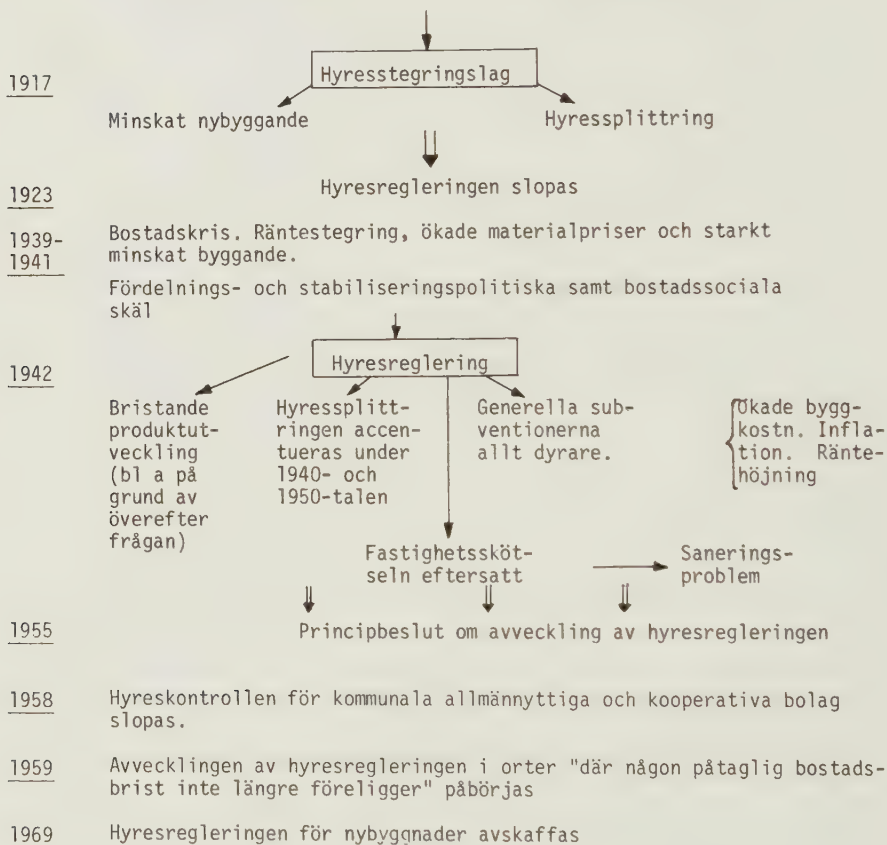
Samtidigt som man stimulerar utvecklingen av stora projekt (t ex genom förhandsbesked) motverkas den här utvecklingen av kreditmarknadens struktur och finansieringssystemets uppbyggnad. Vi har en rad små kreditinstitut som många gånger inte har tillräcklig kapacitet eller är tillräckligt riskvilliga att finansiera stora projekt. Uppdelningen av lånen i kreditiv och fastighetslån missgynnar stora projekt genom att man måste betala en kreditavgift även på den del av projektet som inte är avsedd att påbörjas under det löpande året.

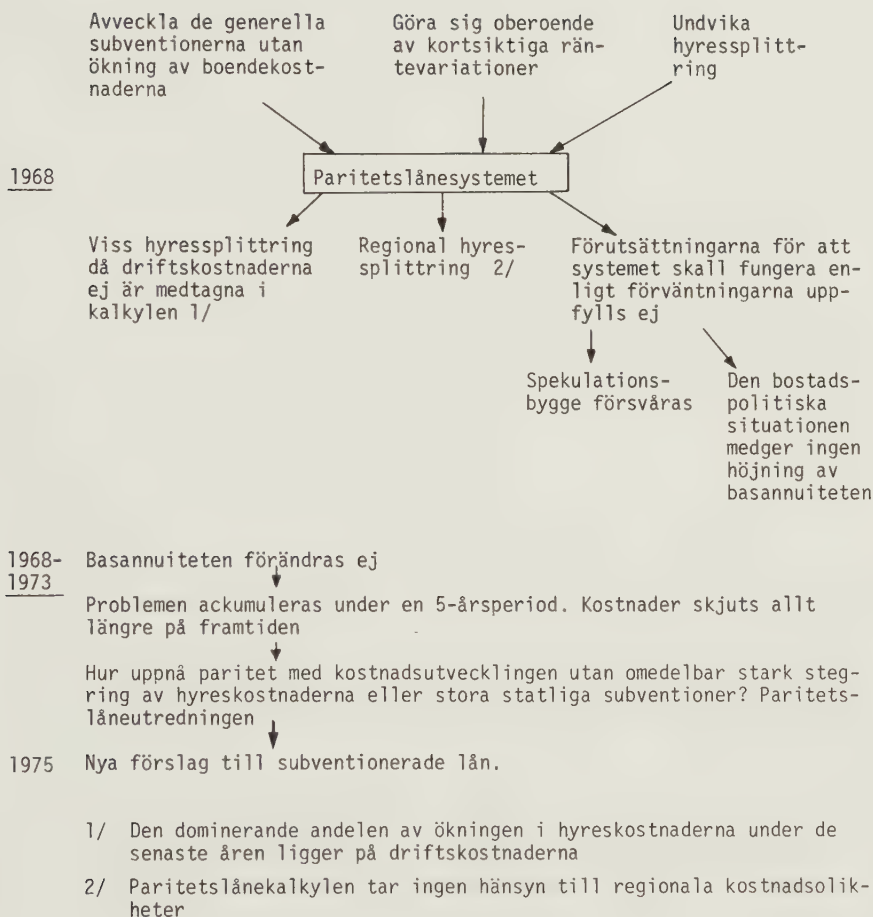
Varför stör styrsystemen varandra?

En viktig bidragande orsak till de problem vi har tagit upp ovan är att: olika styrsystem är kopplade till olika institutioner i Bygg-Sverige. Olika institutioner har ansvar för, och makt att ingripa i, väl definierade styrproblem. Därmed kommer också helhetsbilden av Bygg-Sverige att gå förlorad och man kommer att koncentrera sig på sina inmutade revir och utvecklingen är koncentrerad på att förfina styrinstrumenten inom ramen för de existerande systemgränserna. Trots att det är just i gränserna mellan olika institutioners verksamhet som ineffektiviteter oftast står att finna. Vi kommer att fördjupa denna analys då vi betraktar Bygg-Sverige ur den organisatoriska aspekten.

En viktig slutsats man kan dra av exemplen är också att: förändringar måste ske i ett sammanhang och med beaktande av hur de påverkar andra delsystem. Eftersom de olika styrsystemen hänger samman på ett ofta mycket komplicerat sätt kommer förändringar i ett styrsystem att spridas till andra styrsystem och påverka deras och det totala systemets funktion. Åtgärder som, isolerat sett, förbättrar ett styrsystems funktion kan leda till att den totala effektiviteten minskar. Detta är en naturlig effekt av systemets uppbyggnad. I ett system som karakteriseras av stelhet och där olika styrsystem är sammanvävda med varandra är således denna slutsats adekvat. Men i ett mera decentraliserat system kan olika aktörer vidta olika åtgärder utan att nödvändigtvis kopplas till en gemensam lösning. (Jfr kapitel XIV)

Sättet att lösa problem som styrsystemen ger upphov till utmärks ofta av att: man i stället för att göra en mera grundläggande förändring, lappar på systemen för att undanröja symtomen på de verkliga problemen. Denna strategi gör att problemen hålls latenta - samtidigt som de ackumuleras "under ytan". Vi skall utveckla detta närmare genom att ge ett konkret exempel:





Figur X:20.

Under inflytande av snabba växlingar mellan krisartad bostadsbrist och tillfälligt bostadsöverflöd, tillsammans med en stark hyresstegring, infördes en hyresstegringslag i det gamla beståndet 1917. Genom inflationen och stegrade byggkostnader fick vi emellertid en hyressplittning (skillnader i hyreskostnader mellan det nya beståndet och det gamla beståndet ökade utan motsvarande kvalitetsförbättring) och ett minskat nybyggande. Detta ledde till att hyresregleringen slopades i början av 1920-talet. Under 1940 och 1941 minskade bostadsproduktionen kraftigt och man väntade sig att också hyrorna skulle stiga. Räntestegring och ökade materialpriser var viktiga inslag på bostadsmarknaden. För att motverka inflation och icke önskvärda effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen infördes en hyresregleringslag 1942. Men i en ekonomi med stigande priser och stigande byggnadskostnader ökade hyrorna i nyproduktionen medan hyrorna i det gamla beståndet i det närmaste kvarhölls på samma låga nivå. I och med att hyrorna knöts till byggnadskostnaderna var en hyressplittning oundviklig när byggnadskostnaderna steg. Hyressplittningen låg alltså redan inbakad i den utformning som systemet fick. Kostnaderna i nyproduktionen steg kontinuerligt och därmed blev också splittningen allt större. Visserligen fick vi en standardökning men denna kunde inte kompensera skillnaderna i hyresnivån. Från den tidigare hyresstegringslagen hade man lärt sig att man på något vis måste påverka hyreskostnaderna i nyproduktionen för att inte hyressplittningen skulle bli alltför stor. Räntesubventioner i nyproduktionen infördes. Fram till mitten av 1950-talet motverkades en viss del av hyressplittningen av dessa subventioner. Men det var egentligen enbart symptomen som angreps. När en gradvis omläggning av denna politik kom till stånd, bl a beroende på att en strukturell förändring i räntenivån kraftig ökade de generella statliga subventionerna, fördjupades tendenserna till hyressplittning. Samtidigt hade bostadspolitiken, genom hyresregleringen, kommit in i en återvändsgränd, eftersom man inte kunde finna någon lämplig metod att avskaffa regleringen utan att detta

skulle innebära "oförtjänta inkomstöverföringar från hyresgäster till fastighetsägare".

Det system som man så småningom bestämde sig för var paritetslånesystemet. Detta infördes 1968. Målsättningen var att få bort de nackdelar som hyresregleringen hade gett upphov till och officiellt var målen tre: avveckla de generella subventionerna utan en omedelbar ökning av boendekostnaderna, göra sig oberoende av kortsiktiga räntevariationer samt undvika hyressplittning. På det här viset har ett regelsystem fött ett annat - och mycket mera komplext - regelsystem. Den utveckling som systemet bygger på har inte infriats. Ett sätt att uppfylla syftet med hyresparitet är att höja basannuiteten. Samtidigt som man har haft dessa möjligheter har man varit något kluven eftersom ett annat syfte har varit att hålla basannuiteten fri från kortsiktiga ränteförändringar. Detta har gjort att skuldökningen har varit mycket större än väntat.

Meningen var att det under en 30-årsperiod skulle bli en rimlig balans genom måttliga förskjutningar. Nu har det oväntat höga ränteläget lett till att det behövs ett par mansåldrar innan man inom systemet klarat av åtagandena. (Byggnadsindustrin, 1972:7, s. 12)

Problemen har ackumulerats under en 5-årsperiod och kostnaderna skjuts allt längre på framtiden. Problemen är likartade dem man hade 1968: Hur uppnå paritet med kostnadsutvecklingen utan omedelbar stark stegring av hyreskostnaderna eller stora statliga subventioner?

Figur X:21 ger en schematisk beskrivning av problemlösningsprocessen. Utgångspunkten är en krissituation som sedan löses med pålappningar.

Hyresregleringens brister blir allt mer uppenbara. (Hyressplitt-ring, saneringsproblem och dyra subventioner är några exempel)

Paritetslånesystemet

Den bristande överensstämmelsen mellan hyresuttag och verkliga kostnader blir under 1968-1972 allt större

Enskilda förvaltare får finansieringsproblem. Skuld-ökningen ökar vinsten. Risk för hyressplittning. Risk för konkurrensminskning

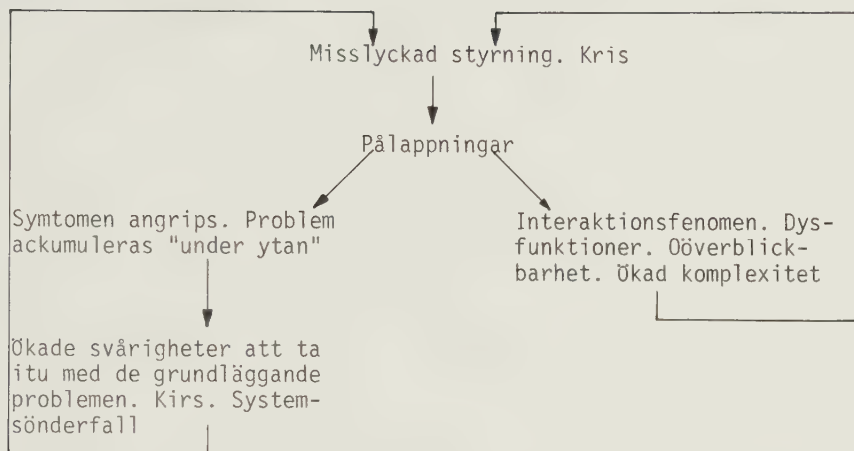
Att uppnå paritet genom (t ex) ökning av basannuiteten blir allt svårare

Misslyckad styrning

Figur X:21. Misslyckad styrning

Vi har kunnat se ett mönster i förloppet: Hyresregleringssystemet leder till ett system av subventioner. Detta leder till att paritetslånet utvecklas som en strategi för att avveckla subventionerna, svårigheterna att situationsanpassa paritetslånesystemet leder i nästa steg till nya generella subventioner (1975). Huvuduppgiften för varje styrsystem har varit att lösa de problem som närmast föregående styrsystem har genererat. Man hamnar därvid i en ond cirkel, som innebär att problemen inte lösa utan förträngs. De ackumuleras under ytan och bryter så småningom igenom som ännu mera svårlösta problem.

Den misslyckade styrningen möts med pålappningar även i de situationer som kräver mera grundläggande förändringar. Detta innebär dels att man angriper symptomen i stället för de underliggande problemen samtidigt som de senare ackumuleras och dels en snedstyrning genom lappverket/oöverblickbarheten och de interaktionsfenomen detta ger upphov till. Resultatet blir att styrningen misslyckas.



Figur X:22. Pålappningsstrategin ger ouppklarade problem

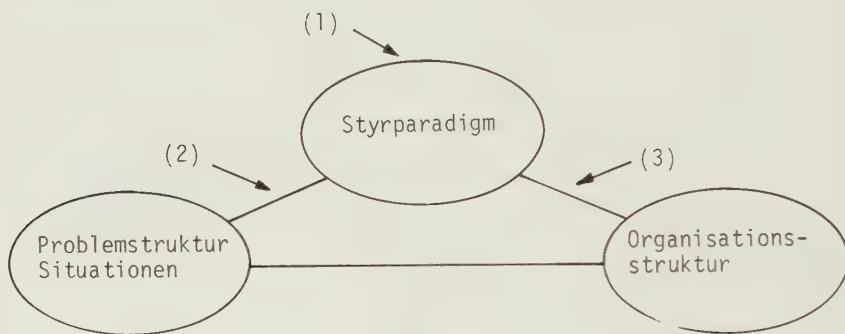
Givetvis är pålappningar och förfining av existerande system viktigt efter hand som man upptäcker brister och successivt lär sig. Strategin måste emellertid sättas i samband med den typ av problem och förändringar det är fråga om. Som vi har sett är en sådan strategi ineffektiv för att klara av förändringar av strukturell karaktär.

6. Tre olika kategorier av misslyckad styrning

Vi har tagit upp en rad olika problem och försökt spåra dessa bakåt och hänföra dem till brister, i olika avseenden, i styrsystemen.

Ett sätt att sortera upp olika styrningsproblem kan vara att utgå ifrån den modell enligt vilken effektiviteten i ett system är beroende av i vilken utsträckning det råder överensstämmelse mellan de tre komponenterna: organisationsstruktur, styrteknologi och

problemstruktur/situation. Om man utgår från styraspekten kan vi urskilja åtminstone tre olika typer av misfits (se figur X:23).



Tre typer av bristande överensstämmelse

1. Styrsystem - styrsystem
2. Styrparadigm - problem/situation
3. Styrparadigm - organisationsstruktur

Figur X:23. Tre typer av misslyckad styrning

Ineffektiviteter av typen 1 har vi gett en rad exempel på i föregående avsnitt. Orsaken till dessa kan uttryckas som att styrparadigmen inte "hänger samman", vilket medför att olika styrsystem eller delar av styrsystem är utformade så att de stör varandras funktion.

Vi har också försökt att visa hur misslyckad styrning kan ses som en bristfällig avbildning av problemstrukturen i styrinstrumenten. Detta är problem av typ 2.

Den tredje typen av misslyckad styrning har vi än så länge endast marginellt berört. Den institutionella strukturen, organisationen av styrningen och fördelningen av makt, ansvar och styruppgifter,

kommer vi att så småningom diskutera under den här rubriken.

En sådan taxonomi hjälper oss att föra diskussionen om vilken typ av lösningar och åtgärder som bör vidtas. Kategorierna är av olika karaktär - liksom också lösningarna bör vara. Det första fallet kan vara en utgångspunkt för en diskussion om hur olika styrsystem kan fås att stödja varandra i stället för att störa varandra och få motverkande effekter. Framför allt finns det vissa grundläggande föreställningar bakom uppbyggnaden av styrinstrumenten som är viktiga att diskutera och granska kritiskt.

Det andra fallet kan bilda underlag för en diskussion om i vilken utsträckning styrparadigmen är anpassad till de problem som den skall hantera. Uppfattningen om vilka som är de grundläggande problemen och föreställningarna om hur dessa hänger samman är av stor betydelse här. Vi har också diskuterat nödvändigheten av att ha ett så nyanserat språk som möjligt för att diagnostisera olika problem och situationer.

För att kunna diskutera den tredje typen av problem måste vi ha en djupare insikt i den institutionella strukturen där faktorer som: maktfördelning, resursfördelning, rollfördelning, kunskapsfördelning, etc, är viktiga. Vi har redan kunnat se att en orsak till att olika styrsystem stör varandra är att de utvecklas och administreras i institutioner som är organisatoriskt inordnade under olika makthierarkier.

Styrproblem	Styrteknologi
1. Problem att hantera olikheter	1. Mera nyanserat språk måste utvecklas
2. Problem att hantera beroendeförhållanden	2. Återställ helhetssynen för undvikande av snedstyrning
3. Problem att hantera förändringar	3. Styrning som nätverksutveckling
4. Problem att hantera de spridda kunskaperna	4. Styrteknologi för stöd av positiv "självreglering"

Figur X:24. Sammanfattning av styrproblem och ingrepp i styrteknologin som stödjer lösandet av dessa

Inledning

Detta avsnitt syftar till att ge några utgångspunkter för en analys av uppsättningen organisationer och institutioner i Bygg-Sverige. Vi vill därmed också speciellt inrikta oss på att vi inte i första hand har att göra med någon enstaka organisation, utan ett system av organisationer. Liksom andra teorier är organisationsteorin präglad av den typ av situationer den främst härletts ifrån och utnyttjats i, nämligen vid studier av enskilda organisationer. Den är därför relativt dåligt utvecklad när det gäller studium av komplicerade samhällssystem, samhällsorganisationer, med dess mångdimensionella och ofta splittrade maktsystem. Vi har dock i detta kapitel försökt ta fasta på några ansatser till teoriutveckling som huvudsakligen är inriktade på "system av organisationer".

Donald Schon (1972) utvecklar föreställningarna om sociala systems motstånd mot förändringar (genom begreppet "dynamisk konservatism", dvs de sociala systemens tendens att kämpa för att förbli oförändrad, jfr vad vi tidigare har sagt om dynamisk konservatism).

Förändringar i system av organisationer

Genom den dynamiska konservatismen kan institutioner överleva trots att de inte är anpassade till den situation i vilken de verkar. Men i en period då stabiliteten har gått förlorad kan det som sker med dynamiskt konservativa institutioner döma dem till en ökande missanpassning. Med andra ord, om den förlorade stabiliteten betyder att dynamiskt konservativa institutioner måste ge efter för förändringens vind, och om de enbart kan göra detta genom kriser och

splittring, blir tvungna att se fram emot en period av konstant splittring - en era av ständiga nedrivande kriser. (Schon, 1972, s. 49)

De slutsatser han drar av detta är bl a att sociala system måste lära sig att kunna omvandlas utan splittring. De måste kunna anpassa sig och lära sig successivt. Förändringar i system som utmärks av att kämpa för att förbli oförändrade karakteriseras enligt Schon av att antingen vara gerillarörelser inifrån eller invasioner från omvärlden. Utvecklingen i den amerikanska byggnadsindustrin karakteriseras av att många förändringar har skett genom att andra branscher har invaderat denna. En grundläggande orsak till detta, säger Schon, är byggnadsindustrins fragmenterade maktsystem, som ger en svag motståndskraft mot invasioner utifrån.

Ett typiskt resultat av den dynamiska konservatismen är att vi har en uppsättning av organisationer som är monument över gamla problem.

Regeln är att organisationerna kommer till och får sin form som resultat av speciella nationella problem och kriser. När problemen och kriserna försvinner eller får väsentligt annan natur, kvarstår dock den gamla organisationens struktur. (Ibid., s. 137)

Nätverk och affärssystem

I många branscher kan man se hur företag förändrar sina tillväxtstrategier från horisontell och vertikal integration till något slags "affärssystem". Horisontell integration innebär, att man förbinder företag som tillverkar likartade slutprodukter. Vertikal integration innebär en kedja av företag som förbinder råvaran med slutprodukten. Affärssystem eller systemuppbyggnad ser Schon som ett system av företag som tillsammans svarar för en viss funktion. Karakteristiskt för en rad samhällsproblem och samhällsfunktioner är att det inte finns någon etablerad institution, som har grepp om alla de olika element som måste samverka för att

lösa problemet i sin helhet eller utföra funktionen. Inom industrin har affärssystem vuxit fram som just syftar till att integrera en rad delkomponenter till en helhet. Välkända exempel är de "system för rekreation" som har utvecklats på senare tid där rese-service, transport, hotell, etc är integrerade i ett system. Stora amerikanska företag har organiserat sig kring "utbildnings-system" med kapacitet att starta och driva alla delar för ett uppställt mål inom utbildningen, från byggande och utrustningsdetaljer till utbildningsplanering och lärarutbildning.

De metoder som Schon diskuterar om hur man skall skapa system som avbildar och kan hantera helheten är:

- få kontrollen över alla element i systemet och ställa dem under central ledning
- förbinda ännu självständiga element i systemet så att de utgör ett nät i vilket de kan samarbeta

Båda strategierna syftar till nya former av nätverk, den första sådana som ingår i ramen för en enda organisation, den andra nätverk sammansatta av delvis självständiga element. Centrums uppgift skulle bli att:

Bistå de perifera systemen i utformningen och att sammanbinda dem med varandra. Man accepterar mångfalden, hjälper dem att själva bedöma värdet av sin förnyelse, och binder samman dem i ett nät för fortsatt utbildning.
(Ibid., s. 155)

Om centrums uppgifter

Vi har tidigare diskuterat centrum-periferi-modellen och dess motsats, Schons processmodell. Vi vill ta upp ytterligare en aspekt av centrums roll i ett system av organisationer.

Ett sätt att öka kapaciteten för allmän utbildning inom dessa decentraliserade och löst sammanbundna system har blivit att förse dem med som en statsledning fungerande styrelse - dvs med en organisation som är i stånd att utforska systemet i sin helhet. Detta är faktiskt ett sätt att beskriva utvecklingen i riktning mot företag, organiserade kring affärssystem.
(Ibid., s. 99)

Schon diskuterar också svårigheterna att genomföra förändringar när makten är uppsplittrad på en rad organisationer i ett sammanhängande system. Detta är en viktig faktor bakom tillkomsten av de integrerade affärssystemen:

Sådan styrd omvandling är delvis motiveringen till denna typ av företag. Men detta tvingar dem också att internt utforma hela informationsflödet och skapa återkommande innovationer vilket traditionellt överlämnas till marknaden, och de kedje-reaktioner som följer längs och tvärs över industrilinjerna - reaktioner där förut varje företag bara behövt oroa sig för sin egen reaktion som ensam komponent.
(Ibid., s. 66)

En strategi för centrum till förändring av dynamiskt konservativa system, med splittrade och ofta låsta maktsystem är att ingripa för att bryta upp och förändra maktfördelningen:

Centrum kan till och med sätta in sin kraft på att förändra maktstrukturen, vilket sannolikt kan leda till sociala upptäckter på det lokala planet.

Stafford Beers (1970) utgångspunkt är att olika delar av totala samhällssystemet interagerar alltmera med en ökad komplexitet som följd. Processerna styrs av "systemets dynamiska struktur" snarare än av enstaka händelser inom systemet eller i systemets miljö.

Structure means the way in which the parts of the whole are interrelated, and here it includes both the feed back loops by which systems regulate themselves and also the conditional probability mechanisms by which systems learn and organize themselves. Dynamic relates to the speeds at which

communication is effected within the system, and especially to the relative lag with which messages are promulgated, overtake each other, and combine to form new patterns.
(Beer, 1970, s. 115)

Den dynamiska strukturen genererar olika "outcomes" (händelser, produkter osv). Systemets output styrs av de lagar som är inbyggda i systemet, som är latenta i systemets dynamiska struktur. Det gäller därför att, i stället för att försöka göra prognoser över systemets framtida tillstånd, upptäcka och identifiera de lagar som styr systemet, som är inbyggda i systemet.

We must use our science to detect the latent outcomes.
(Ibid., 1970, s. 115)

Esoteriska boxar

Beer kallar "the entity which will develop systems of knowledge and information" för en esoterisk box. Den karakteriseras främst av att den är ett system i jämvikt vars primära mål är att upprätthålla sin egen struktur. Men eftersom olika esoteriska boxar interagerar kan man identifiera ett komplext nätverk av olika sådana esoteriska boxar.

Now just as the esoteric box itself is seen as something extremely stable and survivalworthy, so a system which links the boxes is typically unstable. It is not itself an institution, not itself a higher order esoteric box. It is simply an assemblage of esoteric boxes and it does not constitute a proper metasystem at all. It is in this fact that the threat of the society really lies, it is here that we shall seek the important scientific generalizations.
(Ibid., s. 121)

I systemet av esoteriska boxar finns således en uppsättning olika organisatoriska enheter som interagerar. De stabila egenskaperna hos dessa begränsar graden av interaktion och öppenhet.

Instead of involving by adaption, these boxes are putting up the shatters and seeking to maintain themselves as integral systems while the context changes around them. This will not work. (Ibid., s. 122)

Det grundläggande problemet är enligt Beer att det nätverk i vilket de olika institutionerna ingår är labilt eller över huvud taget saknas. De krafter som genererar stabilitet inom de esoteriska boxarna leder samtidigt till labilitet mellan boxarna. Den viktigaste uppgiften skulle således bli att länka samman de här boxarna, att utforma en struktur eller ett nätverk (jfr Schon).

Hur skall man skapa ett metasystem?

But the point for which we are reaching here really concerns the missing meta-systems for the regulation and stabilization of strings and net-work of esoteric boxes.
(Ibid., s. 248)

Beer ser den grundläggande anledningen till att ett metasystem inte uppstår, i att de olika institutionerna/esoteriska boxarna inte har förmåga att skapa ett metasystem, eftersom detta skulle äventyra deras stabilitet och överlevande. För att överleva måste man hålla information och kunskaper inom sig och bevaka sina revir mot intrång.

Perhaps the nearest approach to genuinely stable organizations of this kind are the multinational companies. They represent linkages of esoteric boxes, beyond doubt, they certainly have identifiable metasystems.
(Ibid., s. 255)

Beers slutsats innebär i princip att problemet är att skapa välutvecklade, integrerade informationssystem. Varför vi inte tror på detta kommer att framgå längre fram.

Multiorganisation

Stringer (1967) inför begreppet "multiorganisation" för att betona en särpräglad hos vissa typer av syften:

The characteristics of multiorganization are described, it consists of parts of several organizations which come together for some task.
(Stringer, 1967, s. 106)

Stringers diskussion om multiorganisationer utgår i princip från de erfarenheter han har haft av att arbeta med operationsanalytiska metoder inom olika samhälleliga institutioner. Han konstaterar, att forskarna typiskt råkar ut för svårigheter då man försöker att applicera sina metoder på multiorganisationer.

The character of the social services and the way in which their control is organized give a special structure to the problems of managing them. This arises from the multitude of decision-makers who influence the allocation of resources. The concept of decision-maker with his problem which is the formal bases of most writings on operational research, no longer applies and current operational research methodology, centred on the idea of the optimum decision, may thus prove inadequate.

(Ibid., s. 106)

Det finns således, enligt detta synsätt, inte ett problem eller en målsättning som skall optimeras utan snarare en stor uppsättning ofta motstridiga krav och målsättningar.

In many public services the allocation of resources results from the combined efforts of a number of decision-makers who as individuals are members of separate organizations. In other words, the resource allocation process takes place in a multiorganization.

(Ibid., s. 106)

Hur skall man hantera multiorganisationer?

I ett forskningsprojekt i den engelska byggnadsindustrin var de olika inblandade parterna - arkitekter, kommunala organ, producenter, byggherrar, materialtillverkare, etc - eniga med forskargruppen om att "bättre kommunikationer" var nödvändiga.

Although widespread agreement was reached ... the project ran into difficulties which are typical of operational research in multiorganizations.

(Ibid., s. 107)

Misslyckandet tolkades som ett resultat av motstridande uppfattningar om vilka målsättningar förbättrade kommunikationer skulle

ha. Man lyckades inte uppnå någon gemensam uppfattning om vad som skulle vara en förbättring. En förändring som skulle vara en förbättring ur en parts synvinkel skulle innebära en försämring för en annan part. En förändring av organisationsstrukturen skulle innebära maktförskjutningar - gynnsamma för vissa, ogynnsamma för andra.

Problemet är, säger Stringer, hur man som aktionsforskare skulle kunna förankra ett projekt och få förändringar till stånd. Han talar om "the problem of sponsorship", dvs hur skall man förankra projekt i så splittrade system som multiorganisationer?

In the building communication project, it was not possible to get adequate representation of the interest of the building owner, the building user and the community at large ... but bringing about change in a complex situation is a more valuable scientific asset than a carefully prearranged research plan ... the will of the client has to be taken over by the deliberately created social structure.
(Ibid., s. 108-109)

Det gäller framför allt att skapa någon slags maktgrupp eller metasystem. Det gäller att bygga upp ett socialt system som kan sanktionera förändringen.

Ett stort problem är att "the science of management in multiorganizations" är starkt underutvecklad (någon slags metasystemteori?).

The problems which arise in such crucial form in attempting to do operational research in the public sector do become the growing point for a new methodology concerned with problems of designing organizations, with perfecting technics of coordination, with decentralized decision-making, and with the practical resolution of inconsistent objectives. It is the author's belief that methods for handling such problems are requisite for the effective use of operational research in systems where there are multiple decisionmakers.
(s. 119)

Om "strategiska styrfunktioner" i system av organisationer (Friend & Jessop, 1969)

De slutsatser som författarna drog av den utveckling av beslutsprocessen som man kunde iaktta under de fyra år man studerade strategiska problem i Coventry var att den anpassning av organisationsstrukturen som gjordes, berodde på en växande medvetenhet om nödvändigheten av att anpassa sig till den ökade komplexiteten i planeringsuppgifterna.

Författarna hävdar att eftersom beroendeförhållandena mellan olika problemområden i det styrda systemet är stora, måste detta på något vis avspeglas i det styrande systemet. I det styrande systemet finns de olika organisatoriska enheter, som har tilldelats vissa styruppgifter eller problemområden som de skall kunna handskas med. I sina studier såg forskarna hur olika "planeringsramar" utvecklades mellan de olika organisatoriska enheterna, då dessa började att upptäcka sambanden med andra organisatoriska enheter/beslutsområden. Det började att utvecklas ett flexibelt mönster av olika planeringsaktiviteter. I en föränderlig miljö, säger författarna, är det just denna flexibilitet som det är viktigt att slå vakt om.

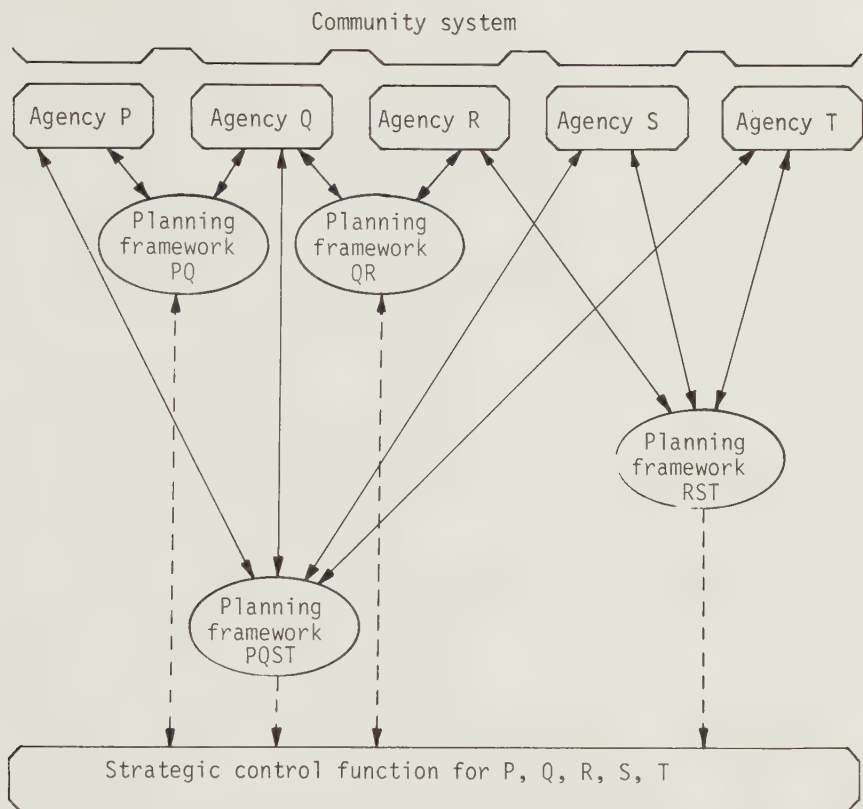
För att kunna möta nya situationer och för att kunna hantera beroendeförhållanden är det således viktigt, att sådana "planeringsramar" verkligen utvecklas. Det finns dock vissa strukturella egenskaper som verkar som hinder för detta.

1. En hypotes som författarna har är att de olika organisatoriska enheterna endast kommer att utveckla externa kontakter i sådan utsträckning att den egna organisationens stabilitet eller överlevande inte hotas. (Jfr Beer: Esoteriska boxar). Man talar här om "law of conservation of stress". Organisationen kommer att sträva efter att inte vara alltför öppen.

2. Ett annat hinder är att resurserna för att engagera sig i olika planeringsramar är begränsade.
3. För det tredje har de olika organisatoriska enheterna endast ett begränsat perspektiv vilket bl a betyder att det inte är på förhand givet att man verkligen upptäcker de beroendeförhållanden som finns och att man utvecklar de "rätta" planeringsramarna.

Den hypotes som säger, att en organisation tenderar att anpassa antalet och kapaciteten i de externa kommunikationskanalerna endast till en sådan nivå som inte resulterar i förlust av stabiliteten, de begränsade resurserna för att hantera sådana situationer och de enskilda organisationernas begränsade perspektiv leder till hinder eller trögheter "to generate a relevant pattern of connections".

En lösning på detta problem är att utveckla något slags överordnat organ, som kan mobilisera planeringsramar. Denna strategiska styrfunktion (strategic control function) skall inte sysselsätta sig med detaljerade anvisningar eller detaljerad styrning av de olika organisatoriska enheterna utan det gäller i stället att utveckla processer för att knyta samman olika enheter, eller att lösa upp relationer mellan sådana. Den sistnämnda uppgiften har bl a att göra med att avveckla institutioner som har etablerats för att ta hand om vissa problem och som sedan inte kan anpassa/avskaffa sig själva. I nedanstående figur är den principiella utbyggnaden av en modell, med en "strategisk styrfunktion" med uppgift att generera planeringsramar i överensstämmelse med förändringar i det omgivande samhället, illustrerad.



Figur XI:1. Den "strategiska styrningens" funktion på den inter-organisatoriska nivån (Friend & Jessop, 1969)

Vi tror emellertid inte att det är möjligt att upprätthålla en mekanisk hopkoppling och urkoppling av organisationer från en central överordnad nivå för att lösa utvecklingsproblem. Vi har tidigare diskuterat Schons processmodell för förändring som en anorlunda "förändringsparadigm". Detta innebär emellertid inte att det inte krävs "makt för att förändra maktstrukturen". Låt oss återkomma till detta.

Multiorganisationsfallet

Friend & Jessop utgår från Stringers definition av en multiorganisation. Denna föreställningsram används sedan för att förklara

de problem som uppstår då olika organisatoriska enheter inte är kopplade till samma maktcentra eller strategiska kontrollsystem. I en multiororganisation är det vanligt att sådana organisationer som behöver, på något vis, knyts samman för att hantera de problem som dessa möter, inte har kopplats samman. Organisationsstrukturen avbildar inte de problem och den grundläggande uppgift som den är till för att lösa. Samtidigt är det svårt att skapa ett överordnat styrsystem, som både är effektivt och accepteras av alla inblandade.

I en organisation där makten är utspridd på en mängd olika komponenter, säger författarna, är det speciellt svårt att institutionalisera ett metasystem. Ett sätt är att lagstifta. Ett annat sätt, som är mera indirekt, är att genom hot med lagstiftning eller andra sanktioner driva fram den önskvärda strukturen.

In a sense the only authority for strategic control now becomes of the moral rather than an organizational character. (Ibid.)

Ett överordnat styrorgans förmåga att, på den interorganisatoriska nivån, utveckla adekvata organisationsstrukturer är framför allt beroende av de insikter det har om problem och förändringar i det system som de olika organisatoriska enheterna skall styra eller ge service till.

We have seen the function of strategic control as one of maintaining a relevant set of connections between agencies and ensuring consistency between the interagency activities so generated. The ability to select appropriate connections must however depend on a capacity to learn about the continually changing patterns of interdependence between the operations of the various agencies concerned. Capacity to learn in turn depends on a flow of relevant information, and the question then arises as to the volume of information that is required, the basis on which it should be selected, and the way its flow should be stimulated and maintained. (Ibid.)

Ett sätt för det centrala styrorganet att klara av funktionen som sammankopplare är, att förlita sig på de lokala initiativen för insamling av information om i vilka områden nya relationer mellan organisationer måste utvecklas. Eftersom de lokala organens synfält ofta är begränsat till ett relativt smalt verksamhetsområde är det ofta nödvändigt för centralorganet att utveckla "känslspröt" ("a set of sensory mechanisms") i syfte att inhämta kompletterande information. I de fall då alla organisationerna är underordnade ett gemensamt maktcentra finns i regel redan sådana känslspröt eller kommunikationskanaler (t ex budgets) mellan centralorganet och systemet av organisationer.

Risken är här att det överordnade styrorganet hindrar redan fattade politiska åtaganden av enskilda organisationer, genom en intervenering på ett sent stadium. Möjligheterna att reducera sådana problem hänger samman med centralorganets förmåga att få (och uttolka) information om förändringstendenser redan på ett tidigt stadium. Det gäller att utveckla mekanismer ("means of scanning") som kan ge "mjuk" information och fungera som en varningslampa i de områden där nya kopplingar mellan organisationer bör göras.

Mål-medelsynen ifrågasatt

Normann & Rhenman (1972) diskuterar ett alternativ till mål-medelsynen. Egenskaper som hänger samman med organisationers förmåga att lära och ändra sin roll och struktur efter förändrade omständigheter bör betonas på bekostnad av de antaganden som mål-medelmodellen bygger på. Forskarna försöker identifiera problem på tre olika nivåer. Problem om hur man åstadkommer effektivitet i den enskilda organisationen, i systemet av organisationer och i "government".

Mellannivån i denna schematisering - systemet av organisationer - utgörs av organisationer som var och en ägnar sig åt någon del av ett större problemområde.

En indikator på effektivitet är hur väl olika organisationers speciella kunskaper kan tillvaratas och integreras i en given arbetsuppgift som för sitt lösande kräver flera organisationers medverkan. Inom Bygg-Sverige är det enskilda byggprojektet en typisk sådan situation. (Normann & Rhenman, 1972, s.11)

De föreställningar och den typ av styrning som baseras på målmedel-modellen får vissa negativa effekter.

För det första försvåras den samordnade lösningen av flera beroende delproblem. Enligt målnedbrytningsantagandet har från början en sådan uppdelning av det totala problemet gjorts att delproblemen antas vara oberoende av varandra i bemärkelsen att den addition av separata lösningar av varje delproblem ger det bästa resultatet. För det andra hindrar en sådan målnedbrytning inläring och utveckling av professionella kunskaper. Experimenterande försvåras genom begränsningen av experimentmöjligheterna till att avse delproblem. Var och en kan endast lära sig om delproblem, medan framväxt av den samlade probleminsikt som är nödvändig för verkligt nya lösningar hindras. (Ibid., s. 12)

Förändringsförmågan och innovationsnivån är, enligt författarna, starkt relaterade till hur makten är fördelad i systemet av organisationer. Ofta splittras lösandet av beroende delproblem - vilket leder till att systemkunskaper hindras från att utvecklas - i ett system som karakteriseras av att makten är uppsplittrad på en rad organisationer, som inte står under något gemensamt maktcentra.

Genom att överblicken över större problemområden och möjligheterna att konkurrera genom utvecklandet av systemlösningar försvåras, tenderar organisationerna i ett splittrat makt-system bli status quo bevarande. Många organisationer bildas dessutom uttryckligen i syfte att försvara någonting eller utjämna konflikter. (Ibid., s. 13)

Den komponent, vars uppgift är att styra systemet av organisationer - governmentfunktionen - bör enligt författarna uppfylla följande krav:

1. Styrning sker genom påverkan av den organisatoriska strukturen.
2. Styrningen är grundad på en helhetsbild av totalsystemet.
3. Government har hög egen inlärningsförmåga.

Grundtanken är att lösandet av samhällsproblem först och främst är en funktion av huruvida resurserna är organiserade på ett adekvat sätt. I stället för att styra systemet av organisationer direkt med detaljerade regelsystem måste government ta sikte på att åstadkomma en organisationsstruktur som motsvarar uppgiftens komplexitet och som har tillräcklig inlärningsförmåga för att klara av förändringar.

Om "nätverksorganisation"

Berry, Metcalfe & McQuillan (1974) utvecklar begreppet "nätverksorganisation" ("network" organisation) i sina diskussioner om de organisatoriska arrangemang som kan klara av att lösa interorganisatoriska problem och konflikter i en starkt föränderlig miljö.

Most organisations are established and run in order to perform specific functions such as supplying electricity, producing cars, representing work groups in collective bargaining. They may change their goal, acquire ancillary functions, or develop into conglomerates with diverse interests, but their activities remain intelligible in isolation from both of other organisations. The most frequent world of practice view of this kind of organisation is as a "command" organisation. That is, what is important about a command organisation is a) its output and b) what goes on inside the organisation in order to get it. This means that in order mentally to comprehend and classify such an organisation, we simplify its output (I.E. Cars), and assume that legitimate managers inside the organisation has used their authority effectively to achieve this purpose or output. This contrasts strikingly with a network organisation, whose activities are only meaningful in the context of the limitation and potentiality of the command organisations with which it interacts.

(s. 6)

Författarna säger att nätverksorganisationens viktigaste uppgift är att koppla samman olika organisationer (t ex privata företag, fackföreningar, branschorganisationer, statliga institutioner) i ett sammanhängande nätverk för olika branscher och sammanhängande problemkomplex. Det handlar således om utvecklingen av nya integrationsmekanismer inom de områden där varken marknaden eller byråkratiska samordningsorgan och samordningsprocesser förmår hantera utvecklingsproblemen.

The existence of many organisations of several different kinds each able to define its objective independently, creates the basic problem of coordination. Neither the price system nor a hierarchical system of authority provides an adequate and legitimate solution to it. Integrating their activities requires a heavy investment by the component organisations in bargaining processes.
(Ibid., s. 12)

Utgångspunkten för författarnas teoriutveckling har varit studier av en uppsättning nätverksorganisationer knutna till olika branscher i den engelska ekonomin. Flera av dessa bedöms ha varit framgångsrika och lyckats omstrukturera vissa branscher och lösa viktiga utvecklingsproblem. Nätverksorganisationen har också kännetecknats av att:

- Det varit en, åtminstone formellt, frivillig interorganisatorisk modell.
- De har haft en relativt oberoende ställning och en decentraliserad struktur.
- De har huvudsakligen arbetat med att skapa en organisatorisk infrastruktur i olika sektorer.

Vi skall återkomma till möjligheterna att skapa en nätverksorganisation eller utveckla ett nätverk i ett system som är byråkratiserat och där inte alla de ingående organisatoriska komponenterna

skulle vinna på att ingå i ett gemensamt nätverk (jämför Beer, Stringer).

Sambandet mellan "social structure and organisation"

Stinchcombe's (1965) huvudintresse gäller relationen mellan samhället utanför organisationen och dennas interna struktur och funktion. Han diskuterar både effekterna av den sociala strukturen på organisationerna och de effekter som organisationerna har på den omgivande sociala strukturen. Social struktur definieras som stabila egenskaper i samhället utanför organisationen och inkluderar institutioner, lagar etc. Den aspekt av detta mycket stora problemområde som vi i första hand är intresserade av här gäller Stinchcombe's försök att förklara sambandet mellan organisationers eller branschens uppbyggnad med utgångspunkt ifrån den teknologi och sociala struktur som dominerade vid tillkomsten.

Utgångspunkten är egentligen ganska enkel: olika organisatoriska former har en historia och denna historia bestämmer vissa egenskaper i den existerande organisationsstrukturen. Detta innebär också, att de organisatoriska lösningar och strukturer som kan utvecklas vid en viss tidpunkt bestäms av den teknologi (i vid bemärkelse) som är tillgänglig. Efter en översiktlig analys av en uppsättning traditionella och moderna industrier konstaterar han:

For economic organizations where the data are fairly readily available, structural characteristics of the type of organization tend to persist and consequently there is a strong correlation between the age at which industries were developed and their structure at the present time.
(Stinchcombe, 1965, s. 159)

Stinchcombe tar byggnadsindustrin som ett exempel på en bransch vars struktur kan spåras tillbaka till historiska, tekniska och ekonomiska förhållanden.

The unbureaucratized craft - subcontracting structure of the construction industry is particularly suited to the highly variable work load of the industry, the varied nature of its products, and to the fact that the work that has to be done at a particular site varies a great deal depending on the stage of the process of building which has been reached. These conditions have been relatively uniform in construction in capitalist societies for a long time. As soon as the social structure of early modern cities was appropriate for the development of this form, special-purpose organizations for construction were 'invented'. Since the technical innovation in building did not appreciably affect the conditions which made the form appropriate (unlike the effect of the technical innovation in for instance ship-building or the construction of wheeled vehicles), the form persisted. (Ibid., s. 160)

Stinchcombe säger emellertid ingenting om hur strukturen kan bevaras och hur de bakomliggande processerna ser ut. Intresset är i stället förlagt till en ensidig statistisk relationsanalys.

1. Bakgrund och disposition

Vi har tidigare framför allt uppehållit oss vid dels struktureringsmekanismerna i det bostadspolitiska växtmönstret, dels ineffektiviteterna och problemen i samband med styrsystemens utformning. Detta, tillsammans med lärdomar vi successivt fått i projektet avseende den institutionella strukturens betydelse, är bakgrunden till det vi vill kalla managementproblem i en multiorganisation. När vi analyserar organisationsstrukturen avser vi framför allt att se i vilken utsträckning fördelningen av makt, ansvar, kunskaper, resurser och arbetsuppgifter mellan olika organisationer i Bygg-Sverige påverkar det totala systemets förmåga att generera och hantera förändringar, lösa problem och utveckla nya kunskaper. Vi har därvid framför allt varit angelägna om att analysera hur olika organisationer på olika nivåer i systemet är relaterade till varandra och hur denna struktur kan påverkas och förändras. Den senare uppgiften kommer vi i detta kapitel att koppla till en speciell managementnivå. Den grundmodell vi har använt oss av är dels den som vi tidigare har tagit upp i anslutning till styrsystemanalysen. Denna utgår ifrån att effektiviteten är beroende av i vilken utsträckning det råder överensstämmelse mellan problemstrukturen eller situationen, styrteknologin och organisationsstrukturen.

Vi har i detta kapitel dessutom också mera explicit talat om organisation för inlärning (jfr Buckley, 1967). Detta har, jämfört med styrsystemanalysen, inneburit att vi ytterligare poängterar de egenskaper i organisationsstrukturen som påverkar

förmågan till utveckling och anpassning.

En viktig egenskap i Bygg-Sverige visade sig vara att makten i systemet var splittrad på en mängd olika parter som var och en gav sitt bidrag till en slutprodukt. Begreppet multiorganisation avser att täcka dessa karakteristika. Vi har tidigare skilt mellan strukturella förändringar å ena sidan och återgående förändringar eller variationer, å andra sidan. Vi upptäckte emellertid här att denna distinktion, eller typologi av förändringar, inte räckte till för att förstå varför vissa förändringar kunde initieras och vara framgångsrika medan andra möttes med starkt motstånd och föranledde livaktiga debatter. De förändringar som kunde initieras och de problem som i regel kunde hanteras effektivt menar vi framför allt vara sådana som sker inom ett delsystem och som inte påverkar relationerna till andra delsystem, deras revir eller maktposition. De förändringar som genererade motståndskrafter och de problem som många gånger förblev olösta karakteriserades framför allt av att de ställde krav på nykombinationer, rollförändringar och omfördelningar av makt, arbetsuppgifter och ansvarsområden. De kunde med andra ord inte hanteras effektivt inom ett delsystem utan påverkade i hög grad relationerna mellan olika delsystem i Bygg-Sverige. Dessa förändringar och problem har vi kallat tvärgående. Vi kommer här också att diskutera vilka arrangemang man kan tänka sig för att klara av problem, som inte kan tas om hand effektivt inom ett delsystem utan som kräver att olika delsystem måste kombineras för att lösa problemen, då man har en organisatorisk struktur som karakteriseras av att nykombinationer och rollförändringar möts med motstånd. Vi inför därför begreppet metanivå. Inledningsvis använder vi detta för att beteckna ett överordnat organ med uppgift att koppla samman och koppla ur olika delsystem i överensstämmelse med problemstrukturen och förändringar i denna (jfr Friend & Jessop, 1969), men begreppet har successivt fått ett förändrat innehåll. Vi talar om att metastyrning utövas via ett system av

organisationer på olika nivåer i Bygg-Sverige. Vi poängterar därvid behovet av makt för att förändra maktsystemet, att omorganisera. Metanivåns uppgift får således inte i huvudsak ses som att mekaniskt "koppla samman och koppla ur" utan att genom att bryta upp lösningar påskynda omorganiseringen och möjliggöra för de enskilda organisationerna och institutionerna en ökad förmåga till utveckling och anpassning till förändringar. Den kategori av problem som vi framför allt kommer att uppehålla oss vid är integrationsproblem. "Den fria marknaden" kan endast delvis fungera effektivt som integrationsmekanism i en miljö bestående av mycket stora organisationer. Den byråkratiska styrningen är också endast tillämpbar i vissa typer av situationer. Denna är speciellt ineffektiv när det gäller att åstadkomma utveckling och inläring. Rollen för den s k metanivån skall vara att utöva management i systemet i dess helhet och verka stödjande vid lösandet av interorganisatoriska problem. Det gäller att skapa en organisatorisk infrastruktur genom vilken de olika organisationerna kan kopplas samman och ingå i ett totalt nätverk.

I det följande kommer vi att koncentrera oss på att försöka förstå hur egenskaper i Bygg-Sveriges organisatoriska struktur är relaterade till det sätt på vilket man hanterar förändringar och löser problem och hur detta hänger samman med möjligheterna att identifiera och skapa en fungerande managementnivå/metanivå.

Med anledning av en del missuppfattningar i anslutning till metabegreppet vill vi än en gång påpeka redan i inledningen att metaledningen ingalunda innebär en utveckling av den centrala detaljregleringen och detaljkontrollen i Bygg-Sverige.

2. Systemet av organisationer

Vi tog inledningsvis upp ett par karakteristiska egenskaper för

en multiorganisation. Stringer (1967) och Friend & Jessop (1969) har använt sig av begreppet multiorganisation för att beskriva system av organisationer som förenar sig med varandra för att utföra någon speciell arbetsuppgift. De olika organisationerna tillhör dessutom inte någon gemensam makthierarki utan är kopplade till olika maktcentra.

I Bygg-Sverige kräver den verksamhet, som "systemet av organisationer" skall utföra, bidrag från ett stort antal olika organisationer: arkitekter, entreprenörer, materialleverantörer, byggherrar, underentreprenörer etc. Dessa är i regel kopplade till olika maktcentra och har också målsättningar som ligger utanför det speciella byggprojekt som de har åtagit sig att utföra. (Det finns vissa undantag från detta, bl a skulle vissa typer av byggkedjor kunna illustrera detta.) Organisationerna är således förenade av arbetsuppgiften och något gemensamt maktcentrum finns inte. I figur XII:1 har vi, mycket grovt, försökt att placera in några olika typer av system.

Gemensamt maktcentrum Gemensam arbetsuppgift	Har	Har ej
	Har	Konglomerat
	Organisation	
	Multiorganisation	Bransch

Figur XII:1. En skiss på en taxonomi enligt vilken organisationen länkas samman genom en gemensam uppgift och/eller makthierarki

Utgångspunkten för taxonomin är existensen respektive avsaknaden av en gemensam arbetsuppgift och gemensamt maktcentrum för de i systemet ingående delarna. Varför just dessa indelningsgrunder valts kommer att framgå i det följande.

En enskild organisation kan på det här viset sägas ha ett maktcentrum gemensamt för hela organisationen och de olika delarna utför tillsammans en gemensam arbetsuppgift. Organisationer som är förenade under en gemensam hierarki, men som har en verksamhet bestående av en uppsättning relativt oberoende aktiviteter har vi kallat konglomerat. I en traditionell bransch går de enskilda delarna varken tillsammans för att utföra en gemensam slutprodukt eller förenas under en gemensam makthierarki. (Givetvis förekommer en mer eller mindre stark styrning i de flesta branscher, t ex från den offentliga sidan, centrala branschorgan eller dominerande storföretag). Ett system av organisationer som inte förenas genom ett gemensamt maktcentrum, men vars kombinerade insatser krävs för att utföra en bestämd slutprodukt har vi kallat multiorganisation. (Stringer och Friend & Jessop)

En multiorganisation skiljer sig på det här viset från en traditionell bransch genom att de olika organisationerna i den senare inte går samman för att fullgöra en gemensam arbetsuppgift. Till skillnad från en organisation har en multiorganisation inget gemensamt maktcentrum, utan makten är uppsplittrad i systemet. Detta ger multiorganisationen speciella karakteristika, speciellt då det gäller inläring, anpassning och innovationsförmåga. Vi kommer i det följande att huvudsakligen koncentrera oss på detta. Vi vill trycka hårt på att vi därmed inte förespråkar eller tror att en ökad centralisering och maktkoncentration är lösningen på utvecklingsproblemen.

När vi talar om problem på grund av maktsplittring vill vi poängtera att:

1. Uppsplittningen av makten på många olika parter och organisationer är problematisk eftersom den är grundad på en historisk utveckling och inte någon mera medveten analys av situationen. Vi har visat att byråkratiseringsprocesserna försvårat en förändring.
2. Maktstrukturen avspeglar inte problemstrukturen. (Det är t ex vanligt att sammanvävda delproblem inte kan behandlas i ett sammanhang på grund av att makten att ingripa för en organisation täcker bara någon aspekt av problemkomplexet.)
3. Maktsplittningen kombinerad med sammanvävningen till ett etablissemang ger utvecklings- och förändringssvårigheter.
4. Den nuvarande maktfördelningen innebär att många har tillräcklig makt att hindra förändringar men ingen har tillräcklig för att genomföra mera grundläggande förändringar.

Vi har i styrsystemanalysen pekat på problem som ett resultat av att ömsesidiga beroendeförhållanden behandlas som serieberoenden. Förutom att en organisation av byggprocessen med utgångspunkt från serieberoenden hindrar ett effektivt lösande av ömsesidigt beroende delproblem, så får det också till följd att utvecklandet av helhetslösningar och kunskaper om den totala processen förhindras. De olika parterna i byggprocessen kan enbart lära sig att hantera sina delproblem effektivare, och detta betyder inte att effektiviteten ökar totalt i byggandet. Detta verkar dessutom hindrande för utvecklingen av radikalt nya lösningar, eftersom den utveckling och de experiment som man kan göra måste ske inom det egna reviret.

I SPK:s utredning (1967) "samordning och splittring inom byggområdet" säger man bl a följande om Bygg-Sveriges sätt att fungera:

Som framgått av den tidigare redogörelsen för den organisatoriska strukturen kännetecknas byggbranschen av ett stort antal nivåer, sektorer, delbranscher och företag samt myndigheter. Det är mot denna bakgrund naturligt att man ofta finner att företrädare för olika grupper har motstridiga uppfattningar i många frågor och att de uppträder på ett sätt som strider mot andra gruppers inställningar och intressen. Detta beror i stor utsträckning på svårigheterna att erhålla information från hela området så att det blir möjligt att se problemen ur alla aspekter.
(s. 204)

Problem avbildar och förstärker varandra på olika nivåer

Departements- och verksnivå

Vi skall titta på organisationen på departements- och verksnivå både i dagssituationen och före inrättandet av bostadsdepartementet 1974. Anledningarna till detta är framför allt två:

- För att förstå nuvarande problem måste man förstå tidigare organisatoriska arrangemang.
- Den nuvarande organisationen måste ses mot bakgrund av problem och brister i den gamla organisationen.

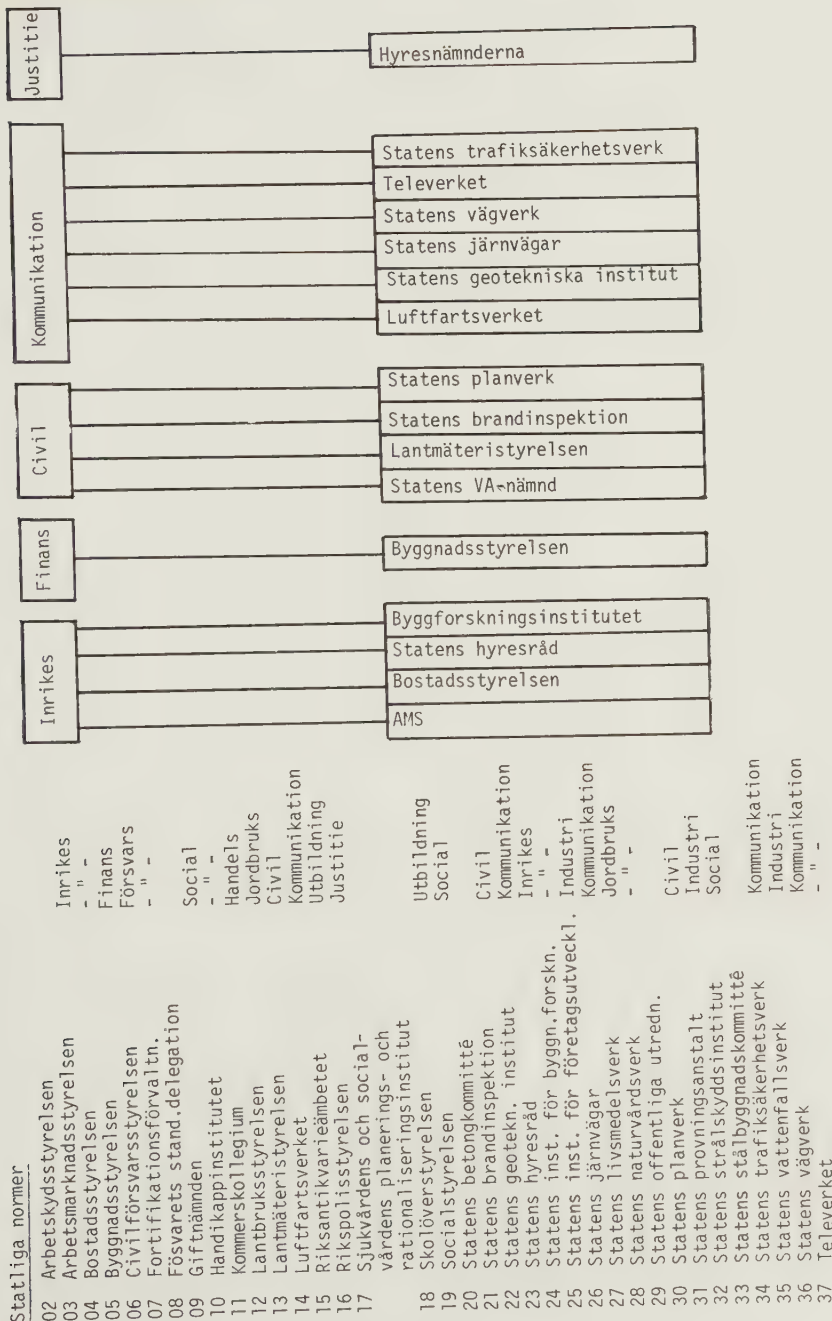
Departements- och verksnivå före 1974

Inrikesdepartementet hade ansvar för kvoter, hyresreglering, låneramar och byggtekniska frågor. Bostadsstyrelsen sorterade härunder och ger ut normer som bestämmer vilken typ av bostäder som belånas. Statens planverk var organisatoriskt inordnat under civildepartementet och sysslar med tekniska normer, planfrågor och den yttre miljön. Frågor för expropriering och förköp låg också under civildepartementet.

Under justitiedepartementet sorterar hyresnämnderna och vissa frågor som har att göra med hyressättningen. Samtidigt var inrikesdepartementet ansvarigt för hyresregleringen och var överordnat organ för statens hyresråd, vars huvuduppgift är att handskas med

frågor som har att göra med bruksvärdehyran och saneringsverksamhet. Socialdepartementet ansvarade för bostadstillägg och bösättningslån.

Denna bild gör inga anspråk på att vara fullständig, däremot visar den mycket väl bostadsfrågornas uppsplittring fram till 1974 (se figur XII:2).^{1/}

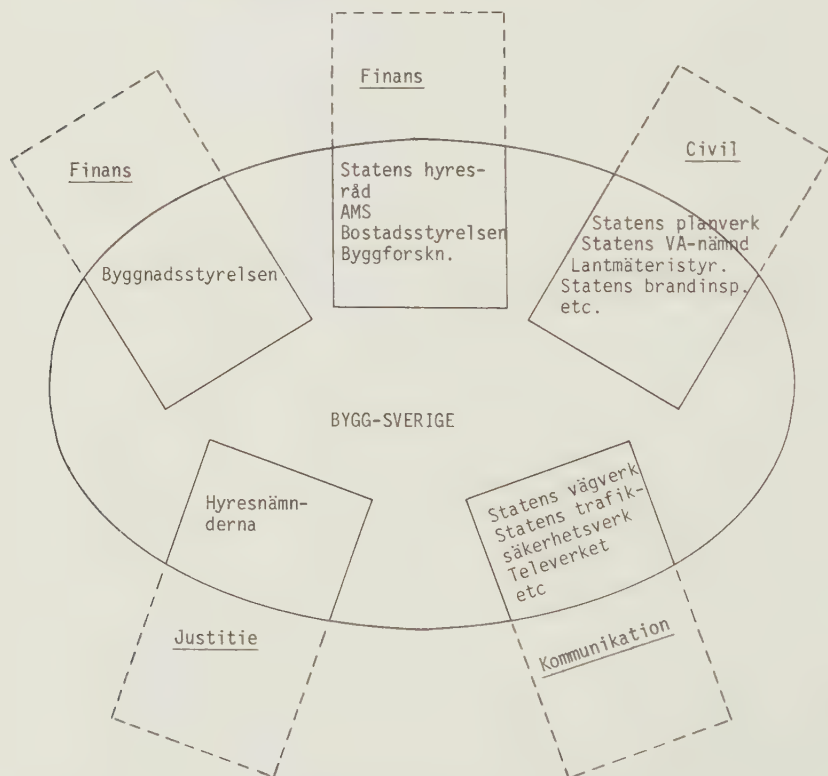


Figur XII:2.

De statliga verken i Bygg-Sverige är kopplade till en rad olika departement. (Det grova organisationsschemat visar några av de verk/departement som mera fullständigt återfinns i listan över statliga normgivare.) 1/

I nedanstående figur har vi velat illustrera hur olika delar av några centrala organ var involverade i styrningen i Bygg-Sverige. På olika sätt bidrog de till produktionen av normer och regler, styrning eller kontroll i systemet.

De olika styrorganen var kopplade till olika departement som, utöver sitt engagemang i Bygg-Sverige, hade en stor uppsättning andra verksamhetsområden och målsättningar.



Figur XII:3. Några exempel på hur några departement är kopplade till Bygg-Sverige genom sina respektive organisationer! (Situationen före 1974)

Departements- och verksnivå i dagssituationen

Det mest synbara resultatet av omorganisationen 1974 av bostadsorganisationen var inrättandet av ett bostadsdepartement. Statens planverk och bostadsstyrelsen kom därigenom till samma departement. Det resultat man förväntade sig var framför allt en bättre integrering av de bostadspolitiska frågorna. På primär- och sekundärkommunal nivå har inga grundläggande förändringar skett. Det har huvudsakligen rört sig om en överflyttning av mera operativa beslut från bostadsstyrelsen till länsorganisationer respektive till den kommunala organisationen. På samma sätt har vissa operativa uppgifter flyttats från länsbostadsnämnderna till de kommunala bostadsorganen.

Att den departementala integrationen inte varit tillräcklig kan vi i dag (1975) se tydliga tecken på. I slutet av 1974 tillsattes en statlig utredning med uppgift att genomföra en översyn av bostadsfrågorna, framför allt i anslutning till bostadsstyrelsen, planverket, länsbostadsnämnderna och de kommunala förmedlingsorganen.

Såväl planverket som den bostadspolitiska organisationen har sedan de organisatoriska grundutdragen lades fast ställts inför väsentliga förändringar i de yttre betingelserna för verksamhetens bedrivande. En översyn av organisation och arbetsuppgifter är därför motiverad i fråga om båda verken... I fråga om den centrala verksorganisationen knyter sig intresset i första hand till sådana arbetsuppgifter och funktioner som berör båda ämbetsverken och som har ett nära inbördes samband. Jag tänker härvid framför allt på utarbetandet av normer samt råd och anvisningar för planläggning och bebyggelse. Byggnadsnormer utfärdas av både ämbetsverken, av planverket som allmänna byggnadsföreskrifter och av bostadsstyrelsen i form av villkor för statliga lån eller bidrag... Mot bakgrund av vad jag nu har anfört finns det skäl att pröva möjligheterna till en närmare integrering av planverkets och bostadsstyrelsens verksamheter. Den sakkunnige bör ha full frihet att från de utgångspunkter jag har angett pröva olika alternativ för att åstadkomma denna integrering. Han bör som ett alternativ undersöka möjligheter-

na att lägga samman verken till en myndighet och redovisa konsekvenserna av en sådan åtgärd.
(Direktiv B, 1974:04, s. 2)

Vi skall senare återkomma till detta. Framför allt skall vi se närmare på den problemdiagnos som bildar bakgrunden till utredningen och till de grundprinciper och organisationsteoretiska syn som präglar direktiven. Vi skall också mera i detalj analysera den teknologi (i vid bemärkelse) för förändring som är dominerande.

Byggprocessen

I SPK-utredningen (1967) kommenterar man rollfördelningen i byggprocessen.

Produktutvecklingen är i dag förenad med många problem. Den är splittrad på många intressenter - byggherrar, entreprenörer, materialtillverkare m fl. I stor utsträckning kan man med fog säga att produktutvecklingen inte ger någonting, i varje fall inte tillräckligt för att alla berörda parter - konsumenten ej att förglömma - skall bli tillfreds.

Någon producent med ansvar gentemot konsumenten för en slutprodukt finner man sällan. Huset betraktas inte som en produkt, denna benämning är reserverad för materialindustrins tillverkning och för utrustningen. Utformningen av den reella slutprodukten - huset - sker i allmänhet fristående från produktionen. Ansvaret blir härigenom uppsplittrat på många händer med svårtolkade inbördes kopplingar.
(s. 236)

Man kan också tolka en rad olika integrationsförsök som ett symtom på brister i rollfördelningen i byggprocessen:

Alla de mer eller mindre likvärdiga partförhållanden som i dag finns mellan de i byggprocessen inblandade medför dock att ansvarsfördelningen inte är tillfredsställande. Många försök har gjorts att avhjälpa denna brist genom att integrera två eller flera funktioner inom en och samma organisation. Konsumenter som är sina egna byggherrar, byggherrar

som bygger i egen regi, byggherrar som köper eller tillverkar byggmaterial själva.
(Ibid., s. 211)

Om den nya konsultkategori som bygglidaren har skapat:

Denne kan sägas vara ett uttryck för den ansvarssplittring inom byggbranschen som börjar redan på konsultområdet och som gör att många byggherrar anser sig oförmögna att utan hjälp av särskild sakkunskap anskaffa de byggnader eller anläggningar de behöver.
(Ibid., ss. 212-213)

I en diskussion om de ständiga kostnadsökningarna säger utredningen - när man gått igenom de traditionella faktorerna som t ex standardökning, ökade tomtkostnader, ökade löne- och materialkostnader etc

... möjligheterna att kompensera eller i varje fall begränsa kostnadsökningarna försvåras emellertid genom upphandlingsmetodik. Det vanliga är att byggherren genom egna eller fristående konsulter detaljutformar byggnaden eller anläggningen. Många gånger är anbudsgivaren så bunden av detaljföreskrifter, att han saknar möjlighet att påverka utformningen för att åstadkomma en mindre kostnadskrävande lösning. Detta har fått till följd att företagen alltför länge varit ointresserade av att utveckla egna produkter i form av typhus eller liknande.
(Ibid., s. 207)

Upphandlingssystemet har under lång tid bidragit till att det skett en bristande kunskapsutveckling.

Ett bra exempel på vissa byggherrars detaljerade anvisningar och bristande insikter i själva produktionen är det experiment som någon gjorde då man lade tolv olika planlösningar över en trerumslägenhet ovanpå varandra. Resultatet blev att man fick en lägenhet med litet tjockare väggar än normalt! Dessa marginella olikheter ger således ingen verklig variationsrikedom i utbudet, däremot ger de upphov till ökade kostnader och reduce-

rad kunskapsutveckling.

Framför allt är det viktigt att förstå hur upphandlingssystemet är relaterat till övriga delsystem i Bygg-Sverige. Förändringar som - isolerat sett - uppenbarligen innebär en utbyggnad eller effektivisering av det enskilda delsystemet behöver inte leda till att totalsystemet kommer att fungera bättre. Tvärtom kan det innebära att den totala effektiviteten minskar till följd av en ökad missanpassning av den "utvecklade delen" till systemet i dess helhet.

Ett exempel här är satsningen på totalentreprenadssystemet. Denna upphandlingsform har mer än fördubblat sin andel i flerfamiljs-husbyggandet mellan 1965 och 1972 (16 % till 37 %) och en rad statliga organ förordar en ökad satsning här dessutom. Men samtidigt har man inte varit tillräckligt medveten om att totalentreprenaden, i vissa viktiga avseenden, inte passar in i den gamla strukturen. En struktur som framför allt stämde överens med och var anpassad till traditionella upphandlingsformer.

Några exempel:

- a) Kraven på flexibla stadsplaner från producenternas sida är inte så angelägna och relevanta när produktutformningen redan i detalj är utformad av byggherren.
- b) Ett värderingssystem med vars hjälp byggherren kan bedöma anbud som varierar både i pris, utformning och kvalitet har länge efterlysts i branschen i och med utvecklingen av totalentreprenaden och paketlösningen. Anbudsunderlag från beställaren som specificerar utformning och kvalitet ställer inte lika höga krav på komplicerade värderingssystem. Anbudet får karaktären av en prislista där vanligtvis det

lägsta priset anses överlägset.

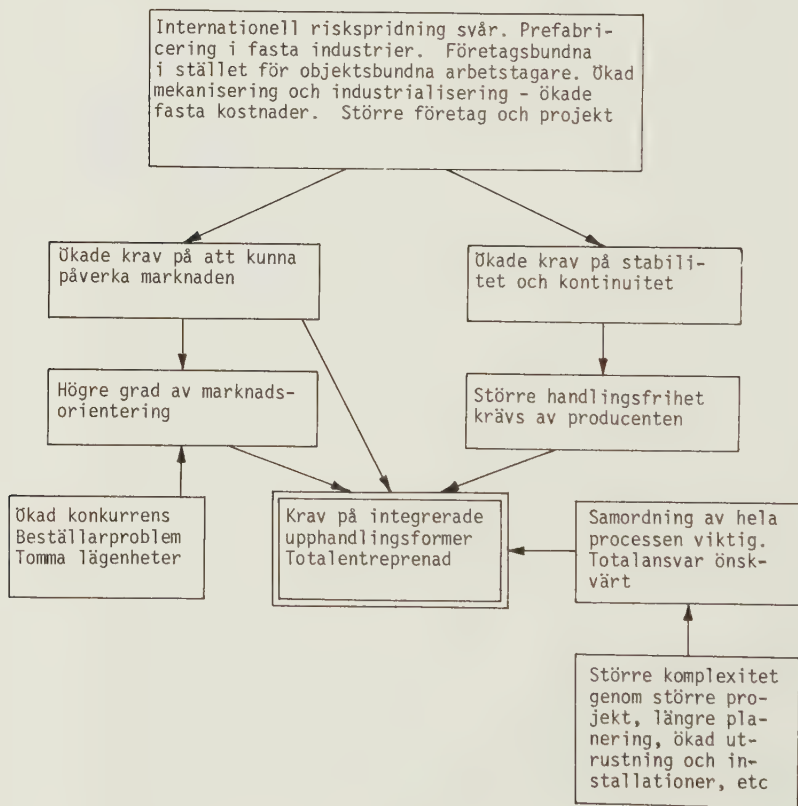
- c) Totalentreprenadssystemet har, enligt vissa bedömare, lett till en ökning av projektstorlekarna som i sin tur inte stämmer överens med strukturen på kreditmarknaden. Utlåningsresurserna är inte sällan för små hos ett kreditinstitut för att byggherren skall få hela projektet finansierat där. (Ytterligare exempel återfinns i avsnittet om upphandlingssystemen.)

Storföretagens krav på totalentreprenad och de nya formerna för uppgörelse mellan byggherre och entreprenör avspeglar de strukturella förändringarna i byggföretagen och den teknologiska utvecklingen. Traditionellt har byggandet i stor utsträckning varit hantverksbetonat, man har i de flesta fall inte varit bunden till någon speciell byggnadsteknik, produktionsapparat eller specifikt system. Därför har entreprenören kunnat anpassa sig till byggherrens speciella krav och detaljerade produktspecifikationer som kännetecknar de traditionella upphandlingsformerna. Dessutom gjordes nästan allt arbete på byggplatsen (hög förädlingsgrad), byggtiden var relativt lång och ingen längre planering eller förtillverkning förekom.

I dag är förhållandena i stor utsträckning de motsatta. Byggtiden har förkortats. Vi har en lång planeringsprocess, stora projekt och en långt driven förtillverkning. En stor del av förädlingsvärdet ligger på fasta industrier, elementfabriker, etc. Den teknologiska utvecklingen har ökat företagets fasta kostnader vilket i sin tur ställer ökade krav på en kontinuerlig störningsfri verksamhet. Den ökade konkurrensen i byggbranschen tillsammans med vissa tecken på marknadsmättning har varit ett incitament för entreprenören att skaffa sig en egen marknadsprofil. Kraven på att komma in i ett tidigare skede i byggprocessen har ökat i takt därmed. Den ökade tidspressen till-

sammans med syftet att absorbera störningar har ökat förtillverkningen i fasta industrier vilket i sin tur gör att många byggnadsarbetare får ställa sig på verkstadsgolvet.

En detaljerad kravspecifikation från byggherren där entreprenören dessutom kommer in i ett sent skede i byggprocessen stämmer inte överens med den här utvecklingen. Figur XII:4 visar några viktiga systemsamband.



Figur XII:4. Sammanfattning av en uppsättning drivkrafter bakom utvecklingen av integrerade upphandlingsformer

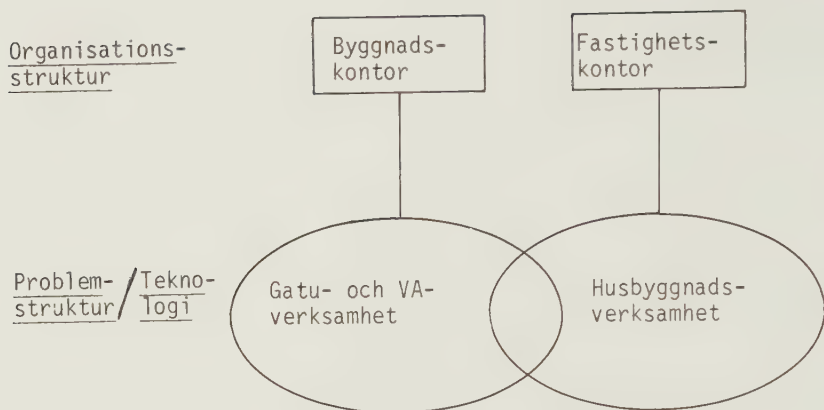
Andra exempel på vikten av en helhetssyn och ett betraktande av förändringar i relation till det totala systemet Bygg-Sverige kan vara en annan aspekt av det ovan nämnda anbudsvärderings-systemet. Här är det viktigt att peka på den risk värderaren löper då han plockar sönder anbud i olika delar, poängsätter och lägger samman delarna och får fram en slutsumma efter vilken anbudena rangordnas. Det är inte alls säkert att de olika delarna i ett projekt är väl integrerade med varandra och stödjer varandra för att delarna isolerat bedömt är bra. Konkurrens-kraften i ett projekt där styrkan just är integrationen av olika aspekter till en meningsfull helhet, som bäst förmår uppfylla de boendes krav, kommer därvid att försvagas.

Professor Olle Wählström, KTH:

Alla någorlunda omdömesgilla personer är väl numera överens om att det stora problemet i anbudsvärdering är att det inte är säkert att helheten blir bra bara därför att man lägger ihop bra delar. En miljö är inte bara en mekanisk addering av sina delar. Detta problem verkar dock förbi-sett i det hittillsvarande arbetet med värderingsmodeller. (PU-gruppen intervjuar, 1972, s. 124)

Kommunen

Uppsplittringen av beroende delproblem på olika - väl avgränsade - organisatoriska enheter har vi också mött då vi studerade byg-gandet i en kommun. Ett exempel är uppdelningen av gatu- och VA-frågor å ena sidan och husbyggnadsfrågor å andra sidan. Dessa uppgifter var förlagda till byggnadskontoret respektive fastig-hetskontoret. Detta har ofta fått till följd att husbyggnads-arbetet försvårades eftersom gator saknades, vattenanslutningar komplicerades, osv (Figur XII:5)



Figur XII:5. Problemstrukturen eller "teknologin" avbildas inte i organisationsstrukturen

En viktig sats inom organisationsteorin är att sättet att organisera verksamheten måste stämma överens med de problem som skall lösas och den teknologi eller situation organisationen befinner sig i. I figuren ovan ges ett exempel på hur olika kommunala organ är kopplade till - och har makt och ansvar för - olika delar av ett problemkomplex.

Begreppet problemkomplex avser framför allt att poängtera att det är frågan om problem som hänger samman och inte kan lösas isolerat från varandra utan måste angripas i ett sammanhang. Krav på mera samordning och tillsättandet av samordningskommittéer är många gånger ett symptom på att man har upptäckt att problem skär tvärs över de organisatoriska gränserna.

I avsnittet om styrning i Bygg-Sverige har vi gett ett par exempel på hur problem, som har att göra med att organisationsstrukturen och administrationen inte avspeglar den verksamhet och de problem som den skall hantera, ofta löses genom "pålapp-

ningar" av den existerande organisationsstrukturen. Dessutom inriktas många gånger problemlösningsresurser på att undanröja symtomen i stället för att gå på de grundläggande problemen.

På byggnadskontoret i en kommun vi besökt var man inte benägen att låta byggföretaget ta hand om anläggningsarbetena:

Byggnadskontoret bygger nästan enbart i egen regi. Endast vissa projekt överlämnar vi på entreprenad. Det är sådana projekt som skulle binda Byggnadskontorets kapacitet en längre tid, t ex byggandet av den Stora Vägen. Det har hänt, att privata exploatörer har velat ta hand om hela byggprocessen ända från exploateringen och framåt, men man har inte fått lov att göra detta. Man har fått avslag från kommunstyrelsen, vi motiverar avslaget med att Byggnadskontorets sysselsättning måste i första hand vara tryggad och vi kan inte tillåta några större variationer i Byggnadskontorets verksamhet.

I en studie av byggprocessen i 30 projekt (1964) har man gjort liknande erfarenheter:

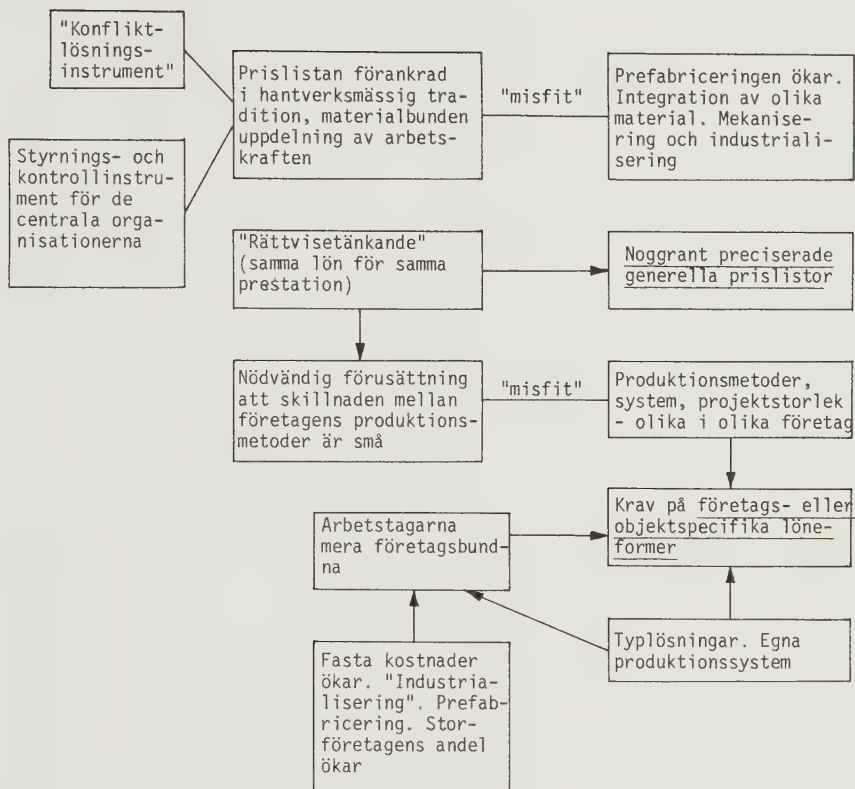
I studien över de trettio projekten har vidare iakttagits bristande anpassning mellan å ena sidan gatu- och VA-arbeten och å andra sidan husbyggnadsarbeten. Detta är särskilt anmärkningsvärt, eftersom dessa problem i många sammanhang påpekats under de senaste årtiondena. Samordningen av det totala byggandet är en fråga, vars lösning kräver ett kraftfullt kommunalt initiativ. Är det lämpligt att gatu- och VA-frågor har den självständiga ställning gentemot husbyggnadsfrågorna som det har i dag inom såväl den kommunala administrationen som projekteringen och byggandet? Ett byggnadsprojekt av någorlunda storlek omfattar hus, vägar och andra anläggningar på mark och anslutningsledningar under mark. Programmering, projektering, upphandling och byggande av denna helhet måste vara mycket koordinerade, kanske helst samlat under en ledning. Motsvarande krav på samordning gäller även för el-, tele- och fjärrvärmeanläggningar. (Byggforskningen rapport 108, 1964, s. 49-50)

Arbetsplatsen och yrkeskategorier

På själva byggarbetsplatsen kan man i en del fall konstatera problem i anslutning till uppdelningen av olika arbetsuppgifter. De traditionella skrågränserna - som ursprungligen är kategoriserade efter material (trä, tegel, plåt osv) - avbildar inte de nuvarande problemen och arbetsuppgifterna. Byggandet har blivit en alltmer komplex process med ökade beroendeförhållanden mellan olika yrkeskategorier. Nya material eller nya kombinationer av gamla material kan inte alltid placeras in snyggt och prydligt i de existerande facken. Samtidigt skyddas den nuvarande strukturen av olika försvarsorganisationer - de olika byggfacken och branschföreningarna. I SPK-utredningen (1967) säger man bl a:

Hos den nya prefabricerande byggmaterialindustrin har intresset väckts för att sända eget folk till byggplatsen för att utföra monteringen. Mot detta står byggnadsarbetarnas krav på att arbetet på byggplatsen skall tillkomma endast dem.
(s. 214)

Det sätt man har använt för att försöka klara av beroendeförhållandena har varit att utforma lönesystem - framför allt gemensamhetsackordet - som skall belöna samarbete och integrering. Den alltför markerade yrkes- och kategoriindelningen konserverar med all sannolikhet också en rad orsaker till Bygg-Sveriges sysselsättningsmässiga känslighet. Här måste vi tillägga att utvecklingen under de senaste åren verkat mot en ökad integrering mellan de traditionella skrågränserna. Vi skall återkomma till detta.



Figur XII:6. Sammanfattning av några systemsamband

Inom byggnadsindustrin började man redan under senare hälften av 1800-talet med den typ av ackord som kallas beting. Man fastställde en viss arbetsmängd per arbetsdag och när detta dagsverke var slut var också arbetstiden slut. För att förenkla uträkningsförfarandet fastställdes så småningom priset för den arbetsmängd som omfattade ett dagsverke och på så sätt började vårt nuvarande ackordssystem att växa fram. Detta s k klumpackord användes av arbetsgivarna delvis i lönedepressande syfte och sattes ensidigt av dessa utan några egentliga avtalsförhandlingar. Dessa missförhållanden skapade en skarp opposition mot ackordssystemet från arbetarnas sida, och det ansågs att systemet medförde arbetslöshet, nedpressning av lönerna och en alltför högt uppdriven arbetstakt. I förhoppning om att med arbetstagareorganisationernas hjälp kunna eliminera dessa olägenheter försökte man från arbetstagaresidan få till stånd detaljerade ackordsprislistor som skulle gälla generellt. Dessa utvecklades sedan successivt under 1910- och 1920-talen och förstärktes av krisen 1933 och 1934 på arbetsmarknaden genom att ett s k organisationstvång infördes, enligt vilket varje ackordsuppgörelse skulle ske mellan de lokala partsorganisationerna. Detta är bakgrunden till riksprislistan som ett "konfliktlösningsinstrument", som sedan verkat som en tröghet för förändring. Prislistan förankrades i skråsystemet och kom efter hand att allt sämre avbilda de teknologiska förändringarna: ökad prefabricering, integration av olika material, mekanisering och industrialisering. Utvecklingen försämrade radikalt förutsättningarna för ackordsprislistornas tillämpning. Ambitiösa försök har gjorts för att hålla prislistan "up to date", men den snabba utvecklingen har inneburit att detta varit en omöjligt uppgift. Bakom utvecklingen låg ett viktigt rättvisetänkande. Ju mera man kunde bryta ner ett arbetsmoment desto rättvisare skulle relationerna mellan förtjänst och prestation bli. En nödvändig förutsättning var emellertid att skillnaderna mellan företagens produktionsmetoder var tillräckligt små för att generella priser skulle ge en rättvis lönesättning. Utvecklingen gick emellertid åt mot-

satt håll. Utvecklingen av egna produktionssystem i byggföretagen tillsammans med starkare krav på planering och kontinuerlig tillverkning har ytterligare medverkat till att driva fram krav på företags - eller objektspecifika löneformer.

Samtidigt har den teknologiska utvecklingen inneburit att beroendeförhållandena mellan olika yrkeskategorier blivit starkare: överlappningar började förekomma mellan yrkeskategoriernas arbetsområden, man kom in på varandras ackordsprislistor, vad en yrkeskategori utförde kom i högre grad än tidigare att påverka andra gruppers arbete, etc. Att integrationsvinster skulle kunna uppnås genom att koppla samman de olika byggfacken var allt mer uppenbart. Gemensamhetsackordets utveckling under framför allt de senaste fem åren och den gemensamma yrkesutbildningen för yrkesarbetare under 1970-talet är exempel på viktiga integrationsmekanismer. Vissa integrationsproblem har man på det här sättet lyckats lösa mellan olika yrkeskategorier på byggområdet. Successivt har emellertid andra likartade integrationsproblem börjat uppträda. Dessa kan spåras i ett uttalande från Knut Johansson:

Gränstvisterna med andra förbund har totalt sett fått en större omfattning och mer principiell innebörd än tidigare, även om antalet tvister inte ökat.
(SDS, 1974-08-27, s. 19)

Orsakerna är bl a att företag inom stål-, plåt- och plastindustrierna nu regelbundet åtar sig arbete på byggarbetsplatsen. Samtidigt som det finns likheter mellan den här typen av integrationsproblem och den förra typen, så finns det också viktiga skillnader. Den första typen av integrationsproblem kunde hänföras till traditionella byggyrkeskategorier, medan den andra typen av integrationsproblem kan hänföras till överlappningar mellan traditionella byggyrkeskategorier och "invasion" från nya branscher. ^{2/}

"Gränsupplösningssprocesser" ger integrationsproblem

Man kan betrakta en grupp av problem som ett resultat av en process varigenom gränserna mellan olika delsystem successivt har lösts upp. Det kan t ex röra sig om gränserna mellan olika steg i en process, mellan olika branscher, organisationer, arbetsuppgifter eller yrkeskategorier. Vi har i det föregående stött på några sådana problem som kan sägas vara orsakade av gränsupplösningssprocesser. För oss som organisationsteoretiker kan detta vara ett användbart begrepp då vi försöker förstå vilka krav detta ställer på sättet att organisera verksamheten och vilka nya kopplingar som mera adekvat avbildar den nya situationen.

Så kan t ex utvecklingen av yrkesgrupperna i Bygg-Sverige och de problem man har upplevt, och fortfarande har, betraktas som ett resultat av en process genom vilken gränserna mellan olika yrkeskategorier successivt har lösts upp. Det har blivit svårare att dra gränserna mellan yrkesgrupperna. Förändringar i materialledet (nya material, nya materialkombinationer, systemlösningar) och i byggteknologin (mekanisering, prefabricering, planering) har medverkat till att successivt sudda ut gränserna. Nya löneformer (framför allt gemensamhetsrekorden som skär över olika yrkeskategorier) har utvecklats i syfte att förbättra integrationen mellan olika beroende arbetsuppgifter. Utbildningsreformer på byggsidan har bl a genom en bredare basutbildning velat underlätta integration.

Byggprocessen utgör ett annat exempel på en gränsupplösningssprocess. Också bakom denna har drivkrafterna i hög grad varit teknologiska förändringar. Förändringar som har lett till att de olika faserna i processen har blivit svårare att i realiteten urskilja och isolera från varandra. Gränserna mellan processtegen har upplevts som artificiella och argument har framförts mot det omöjliga i att öka den totala effektiviteten genom att öka

effektiviteten i de olika delprocesserna. Teknologiska förändringar och därmed sammanhängande krav på planering och ökad grad av kontroll över verksamheten, parade med strukturella förändringar i företags- och projektstruktur har varit viktiga faktorer bakom utvecklingen av totalentreprenadformen. Vi har tidigare nämnt olika organisatoriska experiment för att integrera olika delar av den totala byggprocessen. Detta skulle kunna uttryckas på så vis att ineffektiviteter i ett system ofta står att finna i gränsområdena mellan olika delsystem (där begreppet delsystem ges en vid betydelse).

Sammanfattningsvis kan man säga att i de ovanstående exemplen har strukturella förändringar varit drivkrafterna bakom gränsupplösningssprocesser. Resultatet har blivit att den existerande organisationsstrukturen, som en gång var en god avbild av förhållandena, inte längre stämmer överens med den nya situationen.

Systemavgränsningen avgör typen av kunskapsutveckling

Producentens möjligheter att bättre kunna styra produktutformningen, säger man från producenthåll, kommer att vara ett incitament för företagen att satsa mer på produktutveckling och utveckling av systemlösningar. Producentens styrningsgrad av tillverkningsprocessen ökar givetvis om han kan anpassa produkten inom ramen för sin speciella produktionsstruktur. Om upphandlingen sker i delar så är också planering och projektering utförd med tanke på detta vilket försvårar tekniskt och organisatoriskt integrerade helhetslösningar. Vid ett traditionellt upphandlingsätt ligger projekteringsarbetet/produktutvecklingsarbetet på beställaren och produktframställningen/produktionskunskaperna hos producenten. Erfarenhetsmässigt har det visat sig att ett lyckat utvecklingsarbete många gånger är beroende av att produktions- och produktutvecklingsresurser är integrerade.

Möjligheterna till systemutveckling stämmer inte överens med de traditionella upphandlingsformerna där man egentligen bara kan kontrollera sitt begränsade bidrag till slutprodukten.

En "organisatorisk infrastruktur" måste utvecklas

Integrationsproblemen ökar behovet av att utveckla integrationsmekanismer, nya kopplingar, förhandlingsprocesser etc. Man har i dag bara ytterst fragmenterade föreställningar om den typ av organisationer som skall lösa internorganisatoriska utvecklingsproblem. I stället har man koncentrerat sig på att bygga upp organisationer med specialiserade arbetsuppgifter och smala ansvarsområden. Detta har bl a inneburit att "nätverket" - dvs relationerna mellan de enskilda organisationerna, integrerade problemlösningssprocesser eller konfrontationer mellan olika kunskapsområden - är dåligt utvecklat. Problemet kan uttryckas som: Hur skapa organisatoriska infrastrukturer i Bygg-Sverige? Vi skall återkomma till detta och därvid hävda att ett viktigt managementproblem är att bryta upp de onda cirklar som nu finns och att skapa särskilda processer och strukturer som skall syfta till att ta hand om integrationsproblem och utvecklingsproblem.

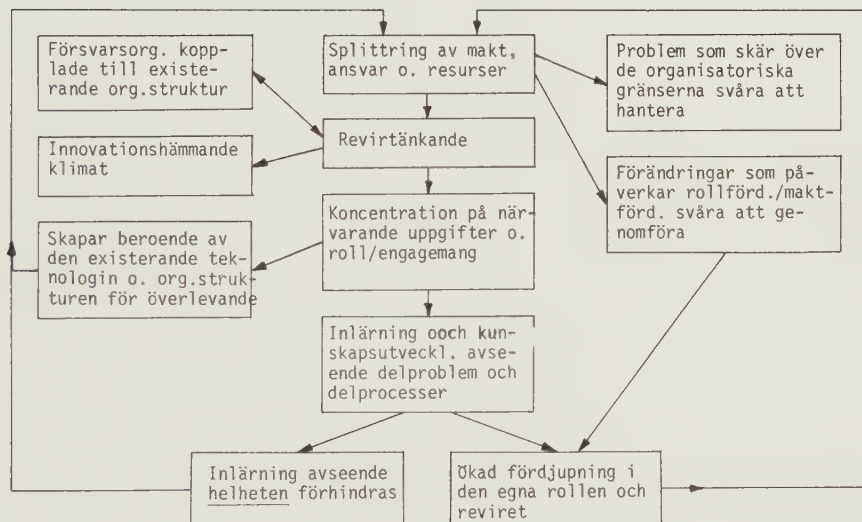
Om organisationsstruktur och inläring

Sättet att organisera byggprocessen, verksamheten på kommunalnivå och departementsnivå eller i den enskilda organisationen har framför allt ett avgörande inflytande på vilken typ av inläring och kunskapsutveckling som sker.

I "multiorganisationen" Bygg-Sverige har kunskapsutvecklingen varit inriktad på att lösa delproblem och utveckla kunskaper kring det egna ansvarsområdet och reviret.

Utgår vi från byggprocessen karakteriseras denna framför allt av att ingen enstaka organisation - i regel - har fullständig kon-

troll över alla faserna eller tillräckliga kunskaper och resurser för att producera en slutprodukt. Detta har lett till ett utpräglat revirtänkande och producerat en uppsättning organisationer som är beroende - för sin stabilitet och sitt överlevande - av befintlig teknologi och organisationsstruktur (makt-, ansvars- och rollfördelning).



Figur XII:7. Exempel på en "ond cirkel" genom vilken rollförändringar och inläring avseende helheten förhindras eller försvåras

Processen får därvid karaktären av en "ond cirkel" där splittringen av makt, kunskaper, resurser och ansvar lägger grunden till ett utpräglat revirtänkande. Detta yttrar sig inte minst

genom uppbyggnaden av försvarsorganisationer (som återfinns t ex på kartan över branschföreningar, fackföreningar, intresseorganisationer, samhällsinstitutioner, etc) som kopplas till den existerande organisationsstrukturen med uppgift att bevaka inmutade revir mot intrång och konservera den etablerade roll- och maktföreningen. Detta innebär i sig ett ökat revirtänkande.

Förändringar som påverkar roll- och maktfördelning är speciellt svåra att genomföra i ett sådant system och problem som skär över de etablerade organisatoriska gränserna är svåra att hantera.

Revirtänkandet och svårigheterna att åstadkomma förändringar av mera grundläggande karaktär får den naturliga följderna att vi får en uppsättning organisationer som framför allt koncentrerar sig på närvarande uppgifter och engagemang. Kunskapsuppbyggnad och kapitalinvesteringar är gjorda utifrån den existerande teknologin och rollfördelningen vilket i sin tur skapar ett beroende av denna för överlevande. Detta är en mekanism bakom konserveringen av nuvarande system.

Den typ av inläring eller kunskapsutveckling som kommer till stånd avser delproblem och delprocesser som ytterligare tenderar till en ökad fördjupning av den egna rollen och reviret. Inläring avseende helheten kommer inte till stånd.

I stället sker en finslipning, utveckling och fördjupning av den egna rollen och en förstärkning av det egna existerande reviret. Detta innebär sedan att uppsplittringen förstärks och att utvecklingen ytterligare reducerat möjligheterna att utveckla själva nätverket - relationerna mellan institutioner och organisationer - till förmån för ytterligare stabilitet inom de "esoteriska boxarna" (Beer, 1970), dvs det förändringsovilliga systemet av organisationer. Den onda cirkeln är därvid fullbordad! Vi

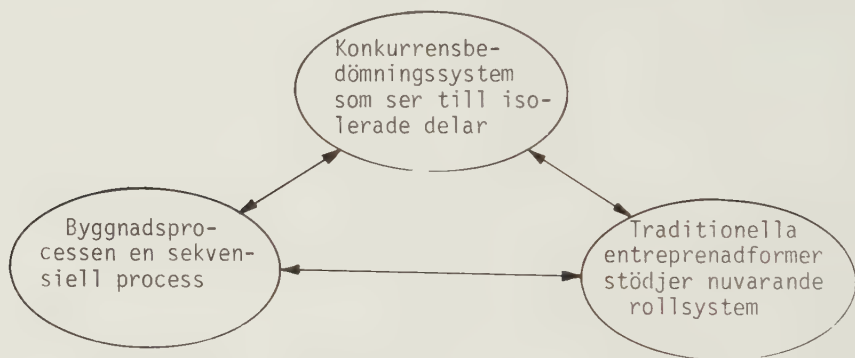
skall fördjupa analysen av hur maktsplittringen och kunskaps-splittringen ömsesidigt påverkar och förstärker varandra, när vi i nästa kapitel talar om "eftersläpande styrsystem och institutioner".

Sammanfattning - splittringen avspeglas på alla nivåer i systemet

Att man kan identifiera problem - som egentligen är ganska likartade - på alla "nivåer" i Bygg-Sverige är ingen tillfällighet. Tvärtom kan vi se en överensstämmelse mellan de olika nivåerna och skärningarna: byggarbetsplats, byggprocess, kommun eller department. Splittringen på kommunal nivå motsvarar av en splittring på departementsnivå och länsnivå. Den delade entreprenadformen i sin nuvarande utformning stödjer det existerande rollsystemet i byggandet som också stöds av branschorganisationer och gjorda investeringar och resursuppsättningar i de olika organisationerna. Yrkesuppdelningen stöds av fackföreningar och ackordsprislistor förankrade i en hantverksmässig tradition. De olika nivåerna förstärker varandra vilket gör det desto svårare att luckra upp strukturen och åstadkomma förändringar.

Sättet att bedöma graden av konkurrens - "konkurrensbedömnings-systemet" - är också i huvudsak inriktat på de olika delarna inbördes: konkurrensen i stålbranschen, betongbranschen, mineralullsbranschen, entreprenadföretagen, konsultbranschen, etc. Nya upphandlingssystem - framför allt totalentreprenader - eller organisationsformer - t ex de s k byggkedjorna - där en grundidé är att genom integration och systemutveckling få till stånd effektivitetsvinster, har gjort att konkurrensbedömningsystemet sämre avbildar dagens situation. Konkurrens mellan totalsystem får en i grunden annan karaktär än mellan olika specialiserade delsystem. (Jfr avsnittet om materialindustrin.) Röster har höjts i branschen om att dessa totalsystem huvudsakligen har tillkommit för att sätta konkurrensen ur spel. Byggkonkurrensutredningen (SOU 1972:40,

s. 56) har inte kunnat bedöma huruvida byggkedjorna totalt sett ger positiva eller negativa effekter.



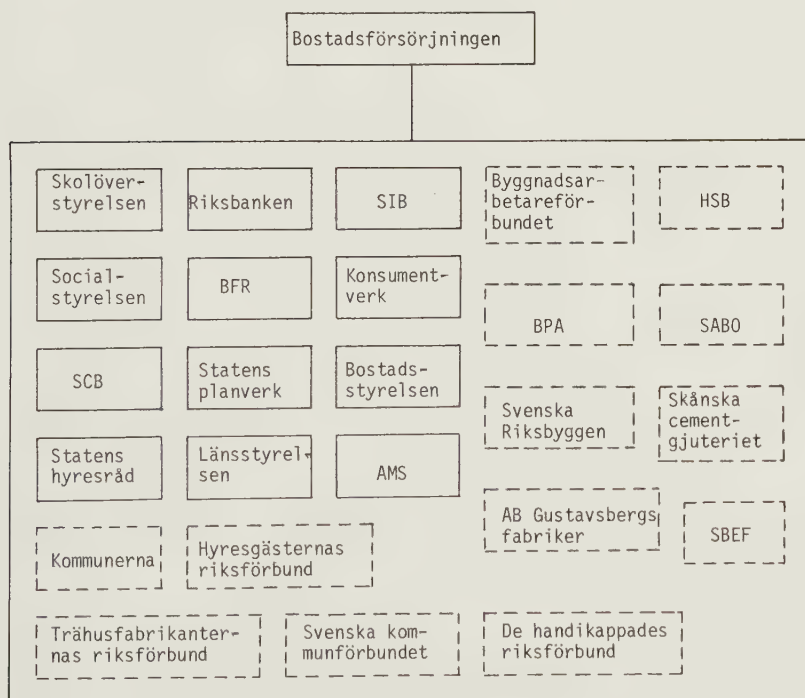
Figur XII:8. Olika systemutformningar griper in i och förstärker varandra

Nivå	Verksamhet	Struktur	Integrationsfaktor
Byggarbetsplatsen	Starka beroendeförhållanden mellan olika yrkeskategorier	De traditionella skrägränserna ger en onaturlig uppdelning av arbetsuppgifterna	Lönesystem - försök att hantera beroendeförhållandena genom gemensamhetsackord, Breddad basutbildning
Byggnadsprocessen	Beroendeförhållanden mellan olika stadier i byggprocessen	Väl avgränsade organisationer med uppgiften att svara för sin delaktivitet. Splittat ansvar	Utvecklande av entreprenadformer i syfte att öka möjligheterna till helhetsansvar, Flexibla stadsplaner
Kommunen	Gatu- och VA-frågor hänger samman med husbyggnadsarbetena	Organisatoriskt indelat under självständiga enheter i kommunen	
Departement (före 1974)	Bostadsstandarden hänger ihop med såväl den yttre miljön som den inre standarden	Planverket handlägger under civildepartementet "den yttre miljön" och bostadsstyrelsen "den inre miljön" under inrikesdepartementet 1/	Krav på ett bostadsdepartement 1/
Departement och verksamhetsnivå	(Fortsatt splittring och integrationsproblem bl a mellan planverket och bostadsstyrelsen)		

Figur XII:9. Några exempel från olika "nivåer" på problem som kan tolkas som brister i sättet att organisera verksamheten

Multiorganisatoriska processer i Bygg-Sverige

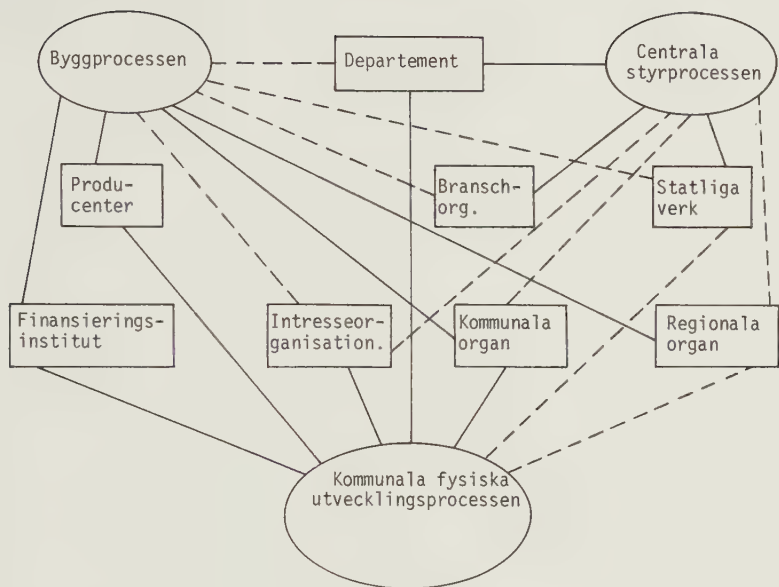
Vår utgångspunkt är att man kan beskriva Bygg-Sverige som ett system av organisationer, eller delar av organisationer, som är organiserade kring en gemensam aktivitet - att bygga bostäder och svara för de funktioner som hänger samman med detta. Makten, ansvarsområdena, kunskapsutvecklingen och kunskaperna om det totala systemet är spridda mellan de olika organisationerna. Detta är i sig själv inte negativt. Däremot ger sammanvävningen till ett etablissemang och den bristande avbildningen av nusetituationen i organisationsstrukturen problem.



Figur XII:10. Exempel på en uppsättning organisationer som förenas genom en gemensam aktivitet (statliga organ är heldragna)

Den ovanstående figuren gör inga anspråk på att vara fullständig. Däremot vill den illustrera mångfalden och de olika karaktärerna av de ingående organisationerna. Statliga verk, branschorganisationer, producenter, finansieringsinstitut, intresseorganisationer, kommunala och regionala organ bildar ett komplicerat mönster av organisationer. För många av dessa utgör dessutom Bygg-Sverige endast en del av deras totala verksamhetsområde. Skolöverstyrelsen, SCB, kommunerna eller AMS är kopplade till andra aktiviteter än de som enbart har att göra med bostadsförsörjningen. Dessutom finns det organisationer vars främsta uppgift är att styra och producera normer och regler och sådana vars främsta uppgift är att producera eller att bevaka olika grupperns intresseområden.

Vi har gett några exempel på aktiviteter mot vilka en viss organisationsuppsättning svarar. På riksnivå är en rad departement och statliga verk involverade i en styrprocess som bl a syftar till normproduktion, direktstyrning och kontroll. På kommunal nivå pågår fysiska utvecklingsprocesser som bl a innehåller stadsplanering, bostadsbyggnadsplanering, upphandling och bygande. På byggprocessnivå kan man likaledes identifiera en uppsättning olika organisationer och relationer mellan dessa. Dessa multiorganisatoriska processer sker på olika nivåer i Bygg-Sverige, men vissa organisationer spelar en aktiv roll i alla dessa processer.



Figur XII:11. Några multiorganisatoriska processer i Bygg-Sverige. Organisatorisk uppsättning och schematiska exempel på tänkbara relationer. (De streckade linjerna vill endast ange att relationerna är mera indirekta t ex genom kontroll, normering, etc.)

Uppsättningen av organisationer innehåller bl a:

Departement: inrikes, civil-, finans-, justitiedepartementen, etc.

Regionala organ: länsbostadsnämnd, länsarbetsnämnd, länsarkitektkontor, etc.

Kommunala organ: kommunfullmäktige, byggnadsnämnd, fastighetskontor, byggnadskontor, hälsovårdsnämnd, brandstyrelse, civilförsvarsnämnd, socialnämnd, vattenverk, elverk, etc.

Producenter: byggherrar, entreprenörer, materialtillverkare, etc.

Branschorganisationer: fackföreningar, arbetsgivareorganisationer, producentorganisationer, etc.

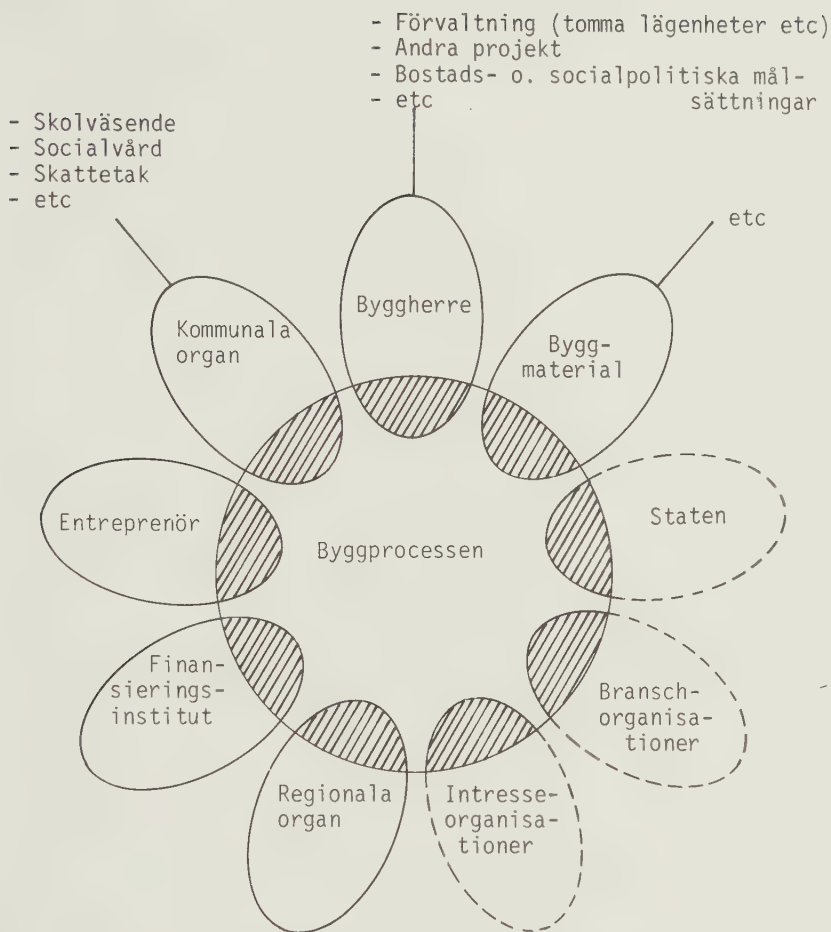
Intresseorganisationer: hyresgästernas riksförbund, de handikappades riksförening, pressure groups, etc.

Statliga verk: bostadsstyrelsen, statens planverk, statens hyresråd, etc.

Finansieringsinstitut: sparbanker, affärsbanker, hypoteksinstitut, riksbanken, etc.

Det finns vissa viktiga olikheter mellan de olika multiorganisatoriska processerna. Den centrala styrprocessen försiggår på hög nivå, syftet är att styra och kontrollera, "moderorganisationerna"/departementen representeras framför allt av de statliga verken som finns kopplade till dessa och processen har hög kontinuitet. Jämför man detta med byggprocessen försiggår denna på låg nivå i systemet, syftet är framför allt att producera, kontinuiteten är oftast avsevärt mindre och "moderorganisationerna" har ofta - vad gäller byggherre, konsult eller entreprenör - kopplat projektgrupper till byggprocessen.

Ett sätt att grovt beskriva uppsättningen organisationer i byggprocessen kan nedanstående figur vara ett exempel på. I denna har vi också gett några exempel på aktiviteter, problem och målsättningar hos de olika organisationerna som kan ligga utanför det enskilda byggprojektet.



Figur XII:12. En rad organisationer - huvudsakligen delar av organisationer - är involverade och lämnar sitt bidrag till den enskilda byggprocessen. (De streckade antyder endast att de är huvudsakligen indirekt involverade främst genom de restriktioner, påtryckningar, normer och regler de står för.)

En viktig egenskap är att de olika beslutsfattarna är medlemmar av olika organisationer. Vår hypotes är också att effektiviteten i processen är beroende av:

1. I vilken utsträckning det finns en gemensam föreställning om vad som är bra och vad som är dåligt
2. Hur stor makt som moderorganisationen har kanaliserat till den del som ingår i multiorganisationen.
3. I vilken utsträckning ansvars-, makt- och resursfördelning avbildar problemen.

3. Förändringar i multiorganisationen Bygg-Sverige

Vi har tidigare, i den historiska analysen och i analysen av struktureringsmekanismer eller förändringsmekanismer, försökt att förstå på vilket sätt förändringar har genomförts i Bygg-Sverige. Vi skall här relatera initiering och hantering av olika problem och förändringar till den multiorganisatoriska strukturen. Vi skall hävda att vissa typer av förändringar är svåra att generera - vissa typer av problem förblir ofta olösta - i en multiorganisation och sedan i ett sista avsnitt av kapitlet diskutera detta problem i anslutning till en s k metanivå.

Förbättrade kalkylmetoder, nätplanering, datoranvändning, löpande-band-metoder, bygghissar, kranar, plast, aluminium, etc, är exempel på förändringar och innovationer i Bygg-Sverige.

Betecknande för alla dessa förändringar är att de anses ha varit relativt framgångsrika. Samtidigt har många av dessa förändringar inte genererats av det byggande systemet självt, utan kommit in i systemet utifrån, från andra branscher. Produktiviteten har ökat i de producerande företagen, förfinade produktionsmetoder har utvecklats, vi har fått en rad specialentreprenörer - många

gångar kring nya material. Denna typ av förändringar har i stort sett ansetts framgångsrika och utvecklats inom existerande systemgränser och revir.

Vi har gjort en relativt utförlig beskrivning av totalentreprenadssystemet (som har fördubblat sin andel som entreprenadform mellan 1966 och 1970) och försökt identifiera de drivkrafter och hinder som ligger bakom utvecklingen av detta. Vi vill i det här sammanhanget endast konstatera det motstånd som har mobiliserats från byggherrar, underentreprenörer, konsulter, hyresgästföreningen, osv, då ett delsystem - i det här fallet entreprenörerna - försöker öka graden av kontroll över byggprocessen. Detta har i sin tur initierat en debatt om byggherreledd kontra entreprenörledd integration.

Innan vi försöker förklara varför vissa förändringar genereras och är genomförbara skall vi säga något ytterligare om relationerna mellan de organisatoriska arrangemangen och förändringarna.

Inbyggda trögheter till förändring

Friend & Jessops begrepp "law of conservation of stress", Beers "esoteriska boxar" och Schons "dynamisk konservatism" är begrepp som kan hjälpa oss att förstå varför vi i Bygg-Sverige har en organisationsstruktur som uppvisar en i många avseenden dålig överensstämmelse med den karta av problem som den skall kunna hantera. Man kan säga att Bygg-Sverige består av en uppsättning stabila system, vars främsta uppgift är att upprätthålla sin egen jämvikt och enbart visa en sådan grad av öppenhet att stabiliteten eller jämvikten inte äventyras.

En rad organisationer och styrsystem är utformade på ett sådant sätt att man redan från början har byggt in trögheter till för-

ändring i Bygg-Sverige.

Vi har i styrvsnittet beskrivit hur man redan vid den grundläggande utformningen av hyresregleringssystemet har byggt in en konflikt. Genom hyresregleringen ville man uppnå åtminstone två målsättningar, dels att undvika en hyresökning i bostadsbeståndet och dels se till så att det inte uppstod någon hyres-splittring mellan nyproduktionen och det gamla beståndet. Genom att anknyta hyresnivån till ständigt stigande produktionskostnader omöjliggjorde man redan i designskedet denna målsättning.

Paritetslånesystemet är utformat för att passa in i en situation med kontinuerligt stigande byggkostnader, hyror och inkomster.

De system som man utformat med tanke på stabilitet eller förutsägbar växt, har man sedan stora svårigheter att förändra eller avskaffa. De innebär "proppar i systemet" och hinder för förändringar.

De allmännyttiga självkostnadsföretagen har en struktur som framför allt är anpassad till en situation med bostadsbrist och ständig tillväxt på byggmarknaden. Hyressättningen enligt självkostnadsprincipen är avsedd att vara en garanti mot för höga hyror. Det gällde dessutom att företagets resurser (kognitiva, finansiella, etc) skulle vara anpassade till en marknad där uppgiften var att producera för ett stort efterfrågeöverskott.

Man har byggt upp företag med en struktur som har mycket svårt att anpassa sig till en förändrad situation. Självkostnadsprincipen är samtidigt också en effektiv spärr mot sänkta hyror. Allmännyttiga företag med tomma lägenheter har svårt för att sänka hyrorna i dessa och möta en ny situation. Dessutom är den finansiella strukturen i dessa företag sådan att känslig-

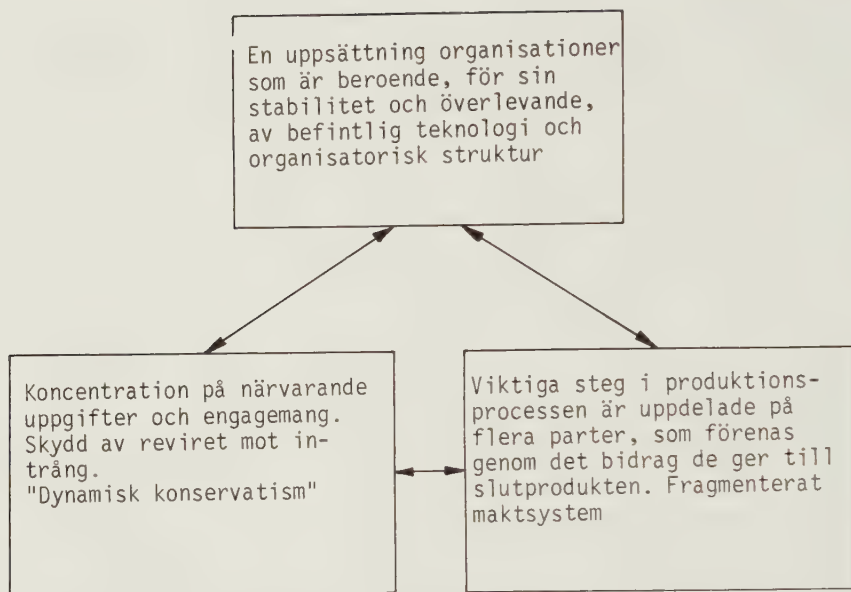
heten för hyresförluster är stor. En rad allmännyttiga företag har kritiserats för att t ex ta "fonden för framtida reparationer" i anspråk för täckande av hyresförluster.

Den naturliga "utrensningsmekanismen", genom vilken de allra sämsta företagen skulle försvinna, är i princip också satt ur spel. Det är inte legitimt att allmännyttiga kommunala bolag går i konkurs.

Samtidigt har man bedrivit sin verksamhet under ett "paraply" av olika normer och regler. De allmännyttiga företagen har haft fördelar vid markfördelning, finansiering, hyressättning, osv. Många privata företag har också haft sin verksamhet skyddad, inte minst genom byggande på egen mark utan konkurrens. Privata företag med egen produktionsapparat har också kunnat använda avskrivnings- och skattefördelar som de kommunala byggherreföretagen inte kunnat utnyttja sig av. Både i den allmännyttiga och privata byggsektorn finns bra och dåliga företag. "Paraplyet" har skyddat dessa företag från att komma i kontakt med en rad problem och svårigheter i deras miljö. Vår tolkning är att man därmed också tagit bort drivkrafterna till experiment och utveckling och lagt grunden för den nya situationen där problemen framför allt har karaktären av utvecklingsproblem och bristande innovationsförmåga.

Bygg-Sverige som ett strukturbevarande system

Nedanstående figur är ett försök att illustrera hur motståndet mot förändringar av den organisatoriska strukturen inte enbart är en följd av någon enstaka organisations agerande. Snarare är det frågan om ett status quo-system med självförstärkande motstånd mot förändringar.



Figur XII:13. Bygg-Sverige som ett "status quo-system" som förstärker sig självt

Man kan ha skaffat sig en maktposition som grundar sig på att man är skicklig att handskas med de pågående processerna, man har byggt upp en teknologi och satsat på ett sådant kunskapsuppbyggnad som stämmer överens med den roll man har i den nuvarande organisationen - det nuvarande sättet att arbeta. Företag med en apparat som är uppbyggd och anpassad till en stor egen-regi-produktion känner sig helt naturligt hotade av nya lagar som hotar att beskära deras möjligheter att skaffa sig mark och bygga i egen regi. Materialproducenter känner hotet från nya material och byggteknologier, som förändrar det egna materialets konkurrensförmåga. Vi har i avsnittet om materialindustrin försökt att beskriva hur förutsättningarna för t ex tegelbranschen, lättbetongbranschen eller isoleringsmaterialbranschen har förändrats.

I ett sådant system faller det sig naturligt att koncentrera sig på närvarande engagemang och försöka skydda sina revir mot intrång.

Detta förstärks i sin tur av att viktiga steg i produktionsprocessen är uppdelade på flera parter. Strategin kommer därför huvudsakligen att bli att utveckla specialistkunskaper i stället för systemkunskaper.

Vi kommer i nästa avsnitt att koncentrera oss på vad det egentligen är för typ av förändringar som initieras och accepteras i Bygg-Sverige.

"Tvärgående" och "funktionella" förändringar

Vi har i avsnittet om "Styrning i Bygg-Sverige" försökt att förklara en rad problem genom att peka på brister i språket för att tolka och beskriva förändringar.

Förändringar med återgång, som varierar kring ett medelvärde, har vi kallat variationer. Strukturella förändringar kan karakteriseras som förändringar utan återgång. Vi har sett hur man i Bygg-Sverige, genom att hantera dessa båda typer av förändringar på samma sätt, ackumulerat problem, brutit ner system eller misslyckats i sin styrning och problemlösning.

För att förstå varför vissa förändringar kan initieras och bli framgångsrika medan andra förändringar möts av starkt motstånd och inte sällan misslyckas vill vi ytterligare nyansera språket för att beskriva förändringar. De distinktioner som vi vill göra har att göra med i vilken utsträckning problemen kan lösas och förändringarna fås att accepteras inom ett delsystem eller om de berör flera delsystem och relationerna mellan dessa.

"Funktionella" förändringar är förändringar som endast berör ett delsystem. Det kan t ex vara förändringar i produktionsteknologi, produktivitet, etc. Förändringarna sker, och problemen kan lösas, inom ett delsystem och berör inte i någon större utsträckning

relationerna till andra delsystem eller gör intrång på deras resurser.

"Tvärgående" förändringar är förändringar som väsentligen berör flera olika delsystem. Dessa ställer krav på att resurser från flera beslutsområden mobiliseras för att man skall kunna hantera dem. De medför förändringar i fördelningen av makt, ansvar och resurser.

I SPK-utredningen (1967) gjordes en rad erfarenheter av hur rationaliseringen i Bygg-Sverige ofta gick till. Om produktivitetssökningen i branschen säger man:

Rationaliseringen på byggplatserna har väsentligen skett internt inom byggföretagen. Samordningen med övriga agerande har inte varit av någon större omfattning. Rationalisering innebär bättre planering och medför vanligen större bundenhet och minskat utrymme för improvisationer. Interna rationaliseringar har skett inom andra delar av processkedjan, men risken är att vinsterna från delbranscherna - och kanske mer till - går förlorade för helheten om anpassningen mellan de olika agerande fungerar dåligt.
(s. 227)

...

En bedömning av resursbehov och resursutnyttjande utifrån en del av byggprocessen innebär en suboptimering i förhållande till den totala verksamheten - byggverksamhetens mekanisering kan här nämnas. Även en bedömning utifrån en slutprodukt kan innebära en suboptimering, exempelvis genom att man utgår från en produkt som i den totala processkedjan utgör ett "halvfabrikat".

Låt oss ta ett annat exempel:

En dominerande föreställning, som väglett utformningen av byggpolitiken, har varit tron på kostnadsrationalitet och effektivisering av produktionen. En lång rad åtgärder har genomförts under

de senaste 25 åren i syfte att pressa produktionskostnaderna. Åtgärder som således inriktat sig på en begränsad del av hela "fastighetscykeln", som ju också innehåller boendekonsumtion, förvaltning och sanering - eller vilka benämningar man nu vill ge de övriga skedena. Maskinlånepfonden från 1952 var framför allt avsedd att stödja företagets inköp av kranar. Den kom också tillsammans med andra subventioner så småningom att användas som stöd till uppförandet av elementfabriker. För närvarande har dessa en stor överkapacitet och läggs ner på löpande band. I mitten av 1960-talet kom satsningen på de stora projekten, i kostnadsrationaltetens namn. Samtidigt infördes stödjande system. Planeringen för kommuner och byggföretag antogs bli effektivare genom det s k miljonprogrammet, genom införandet av en garanterad miniminivå i bostadsbyggnadsplanen och genom att successivt öka planhorisonten från ett, två och till tre år genom förhandsbesked för "industriellt byggande". Dessutom förändrades bostadskvoteringsområdena så att storstadsområdena och de större kommunerna prioriterades vid tilldelningen av kvoter för bostadsbyggande. Hysesregleringssystemet från 1940-talet stödde också nyproduktionen i viss utsträckning på bekostnad av bl a de saneringsproblem vi har i dag. Den delade entreprenadformen kan också sägas stödja och koncentreras på en kortsiktig effektivitet. Vid anbudsbedömningen premieras en låg produktionskostnad med risk för höga driftskostnader. En konsekvens av byggandet med platsgjuten, tätarmerad betong är en stark ökning av rivningskostnaderna.

Man har på det här viset framför allt satsat på den första fasen i "cykeln". I produktionsskedet kan de här åtgärderna i en del fall vara effektiva. I förvaltningsskedet finns det både en undre och en övre gräns för ett bostadsområdes storlek där man kan tala om en rationell förvaltning och skötsel. I konsumtionsskedet (som givetvis sammanfaller med förvaltningen) kan man verkligen ifrågasätta nyttan av t ex stora projekt och betonghus. Stora bostadsområden innebär här många gånger bl a risk för förslumning, bris-

tande variationsrikedom och dåliga boendemiljöer. Sanering och förändringar av husens funktion kommer också att försvåras och förädras starkt genom den nuvarande byggtekniken.

I SPK-utredningen (1967) sammanfattas erfarenheterna bl a på följande sätt:

Det finns ingen speciell grupp som ensam kan lastas för de förhållanden som råder. Utredningen har inte funnit någon anledning att betvivla att man på alla håll strävar efter att göra sin verksamhet rationell. Tvärtom kan man med skäl påstå att alla inom branschen är så effektiva och produktiva som deras förutsättningar tillåter, men detta är å andra sidan inte tillräckligt för att branschen som helhet skall kunna vara effektiv och produktiv.
(s. 204)

Eftersom det knappast finns någon som är ansvarig för eller har total kontroll över hela byggprocessen är förändringarna i regel begränsade till vad de olika parterna i Bygg-Sverige kan åstadkomma inom sitt speciella område, eller till vad man kan övertala andra parter att acceptera. Det är därför inte underligt att se hur förändringar som initieras av en part tenderar att mötas av ett motstånd om dessa förändringar påverkar andra parter, deras handlingsfrihet och traditionella revir. Detta är sådana förändringar som vi har kallat tvärgående. Totalentreprenaden är en typisk tvärgående förändring, dvs den påverkar relationerna mellan olika parter i byggprocessen och ställer i utsikt förändringar i själva den organisatoriska strukturen: makt, utvecklingsresurser, ansvar, etc. Det är mot bakgrunden av detta som man skulle kunna se den debatt och det motstånd som totalentreprenaden har initierat. På samma sätt skulle man kunna förklara hur förändringar som har att göra med rationalisering, förfinade produktionsmetoder eller förändringar på det tekniska området ofta varit mera framgångsrika. Det har i huvudsak varit funktionella förändringar, dvs förändringar inom ett delsystem.

Svårigheterna att handskas med tvärgående problem och förändringar gör att det är speciellt intressant att se hur dessa stämmer överens med Bygg-Sveriges organisationsstruktur. I många avseenden har denna framgångsrikt kunnat hantera en lång rad problem tidigare, men i dag har vi en mängd konkreta problem, som man har stora svårigheter att lösa. Samtidigt har komplexiteten i arbetsuppgifterna ökat och fått karaktären av invecklade problemkomplex, snarare än väl definierade problem, som de funktionellt orienterade organisationerna framgångsrikt kunde ta itu med. Det är givet att de olika bostadspolitiska delarna hänger samman på ett sådant sätt att det är mycket svårt att behandla de olika delarna var för sig. I Bygg-Sverige hamnar en stor del av problemen många gånger mellan de olika organ som skall ta hand om dessa - de problem som inte snyggt och prydligt kan placeras in i något specialistfack har man många gånger svårt att känna ansvar för. Man har i regel inte detta heller, då det ofta finns noga specificerat vilka delproblem som de olika enheterna har ansvar för.

På samma sätt kan problemet "tomma lägenheter" inte diagnostiseras som enbart ett marknadsföringsproblem, ett kostnadsproblem, ett socialt eller ett planeringsproblem. Det är i stället ett problemkomplex som kräver att resurser mobiliseras från en rad organisatoriska enheter för att kunna hantera det. Finns det något system som kan koppla samman organisationer på ett insiktsfullt sätt, så att sådana problem löses eller förhindras uppstå?

Ett annat exempel på hur sådana problem, som inte direkt kan hänföras till - och lösas inom - en bestämd institution, är svåra att hantera, är den otillfredsställande nivån på saneringsverksamheten. Karaktären av tvärproblem kommer till uttryck i en kommentar från inrikesminister Holmqvist:

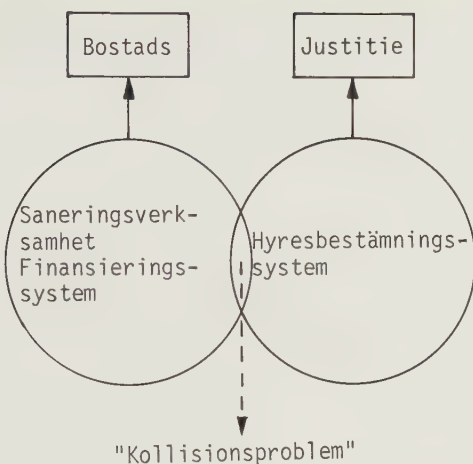
Detta tillhör inte mitt departement utan justitieministern.
Min uppfattning är dock att vi måste avvakta ytterligare

erfarenheter innan man bedömer hur bruksvärdet slår. Om gapet mellan kostnader och bruksvärdeshyror är så stort som det blivit i Stockholm tyder det på att något måste göras. Problemet skapas av de höga värdena på fastigheten då man börjar.
(Byggnadsindustrin, 1972:7, s. 11)

Vi har tidigare sett hur saneringsproblemen delvis beror på att man vid bruksvärdebedömning av lägenheten inte tar hänsyn till skillnaden i produktionskostnad mellan sanerings- och exploateringsbyggande.

Ur bruksvärdesynpunkt jämförbara lägenheter i fastigheter, uppförda på saneringsmark respektive exploateringsmark, kommer att uppvisa kostnadsskillnader på grund av fördyringen vid byggande på saneringsmark. I storstadsregionerna - och framför allt Stockholm - har skillnaderna mellan bruksvärdehyra och verkliga kostnader blivit allt större. Samtidigt gör bruksvärdesystemet saneringsverksamheten till en mindre attraktiv del för den enskilda sektorn (som innehar mer än 70 % av saneringsmarken), genom de bruksvärdedomar som hittills fallit. Jämförelser har därvid gjorts med allmännyttiga fastigheter, där fördelaktigare finansieringsregler och möjligheter till omfördelning av hyreskostnader mellan olika årgångar i beståndet (s k hyresclearing) har kunnat sänka hyresnivån i nyproduktionen.

Det är tydligt att saneringsproblemen hänger samman med hyresbestämningssystemet. En förändring som genereras från justitiedepartementet avseende principerna för hyresbestämning kan få effekter på saneringsnivån. Och på motsvarande sätt kan åtgärder från bostadsdepartementet avseende låneregler och finansieringsvillkor få effekter på hyresbestämningssystemet.



Figur XII:14. Saneringsproblematiken har karaktären av tvär-problem

Trots att bostadsdepartementet, och till detta knutna verk, blir experter på finansieringssystem och justitiedepartementet utvecklar en unik kunskap om hyresbestämningssystem, kommer problemen att finnas kvar så länge som mera integrerade kunskaper inte utvecklas.^{3/}

Delar av byggnadsnämndernas verksamhet har byråkratiserats och avbildar bristfälligt problemstrukturen

Vi skall ta upp ytterligare ett exempel på det som vi har karakteriserat som tvärproblem, nämligen byggnadsnämndernas funktion och organisation. De kommunala byggnadsnämndernas viktigaste uppgifter är att utarbeta stadsplaner, kontrollera planer och ritningar för lämnandet av byggnadslov, besiktning och kontroll på byggarbetsplatsen och att stå som serviceorgan till kommuninnevånarna. Våra data har vi hämtat från en studie av några byggnadsnämnders arbetssätt (Johnsson & Klingberg, 1974) som utförts inom byggforskningsinstitutet. Materialet baseras på en översiktlig analys av landets 278 kommuner och en djupdykning i

byggnadsnämnderna i tre olika kommuner av varierande storlek. I den större kommunen hade man en avdelning för byggnadslov och en inspektionsavdelning för kontroll och besiktnings. Detta innebär att det är olika tjänstemän som följer byggherren under byggprocessen.

När den sökande kommer till byggnadslovsavdelningen diskuteras i stort sett endast planfrågor och i normalfallet får den sökande kontakt med den tekniska sidan först genom ett digert PM, som bifogas byggnadslovsbeslutet och innehåller föreskrifter om bygghandlingar, ansvarig arbetsledare och besiktnings.

(Ibid., s. 49)

I den undersökta kommunen kunde man också konstatera att när den sökande diskuterar olika typer av hus med byggnadslovsavdelningen, kan man inte veta vilka hus som är bra eller dåliga på grund av att man aldrig är med vid slutbesiktningen på husen, vilken sköts av speciella inspektörer. Det enda bedömningskriterium som står till förfogande för att säga någonting om huset är ritningarna. Byggnadsnämnderna har fått en allt större arbetsmängd, framför allt på kontroll- och besiktningssidan. Man har också konstaterat att det blir allt svårare att utöva kontroll i takt med byggteknologins och materialindustrins utveckling. Industrialiseringen och den ökade komplexiteten i tillverkningsprocessen innebär också att allt fler kontrollpunkter byggs in och det blir svårare att rent fysiskt upptäcka eventuella fel och brister.

Vi har iakttagit att byggnadsnämnderna inte har möjligheter att kontrollera alla detaljer. Många fel och brister slinker igenom... I praktiken ställs vare sig kommunen eller enskilda tjänstemän till ansvar. Trots detta förväntas de utföra en gransknings- och kontrolluppgift, som är orimligt stor. Det oklara ansvarsförhållendet drabbar speciellt småhusbyggarna... Den otillräckliga kontrollen är inte bara en resursfråga utan också en fråga om rollfördelningen mellan olika parter. I vissa avseenden har byggnadsnämnderna inte möjligheter att utföra kontroll även om de skulle ha mer resurser.

(Ibid., s. 59)

Man har här bl a diskuterat att bygga in en kontroll också i själva tillverkningsprocessen som skall garantera säkerhet och kvalitet. Den teknologiska utvecklingen har således inneburit att byggnadsnämnderna, oavsett resurstillskott, får svårigheter att upprätthålla kontrollen. Man har huvudsakligen svarat på denna utveckling genom att utöka och utveckla instruktionerna och tillföra allt fler kontrollpunkter. Vi tror att detta är ett typiskt tvärproblem som ställer krav på förändringar i ansvarsfördelning och arbetsuppgifter mellan byggföretag, materialproducenter, byggnadsnämnder och andra offentliga organ. Den s k typgodkännandeprincipen har varit ett steg i den här riktningen. I de tre kommunerna kunde man emellertid konstatera att:

När det gäller typgodkännandeverksamheten visar det sig att den ej medför arbetsbesparing vilket bl a planverket räknat med. De byggnadsinspektörer vi intervjuade framhöll, att de i regel kontrollerar alla hus lika, eftersom de många gånger ej vet om att husen eller delar därav är typgodkända. (Ibid., s. 47)

Låt oss också säga någonting om de bakomliggande faktorer till den här utvecklingen som vi tycker oss kunna se i rapporten om de tre byggnadsnämnderna. Författarna pekar framför allt på två drag i byggnadsnämndernas utveckling: centralisering och byråkratisering. Samtidigt är det viktigt att poängtera att detta inte är karakteristiskt för alla delar av byggnadsnämndernas verksamhet. På plansidan tycks fungerande informella system ha vuxit fram med underhandskontakter och förhandsbesked. Dessutom har man mera öppna former och ett större engagemang från allmänhetens sida i planarbetet.

Beskrivningarna ger många exempel på byråkratiseringstendenser i nämndernas sätt att fungera, t ex avseende byggnadslov. Utvecklingen av planarbetet ger emellertid en delvis annan bild, där allmänhetens och politikernas växande intresse tenderar att motverka byråkratisering. Slutsatsen blir att vissa delar av nämndernas arbete, främst

byggnadslov och kontroll, synes undergå en byråkratisering, som emellertid återverkar även på övrig verksamhet.
(Ibid., s. 2)

I sin utredning konstaterar man också att beslutsfattandet i många avseenden har centraliserats. Utvecklingen av normsystemen, tendensen att lägga dispensärenden på planverket, systemet för typgodkännande och typkontroll är delvis också uttryck för en centralisering av både tillverkning (till materialindustrin) och myndighetskontroll (till planverket). Andra ingredienser här har varit vägverkets bidragsgivning och planeringssystem och länsplaneringen som visserligen lagt fler operativa uppgifter på kommunerna, men samtidigt lagt strategiska och strukturerande beslut på organ längre upp i hierarkin. Vi skall återkomma till hur byråkratiseringen och den bristande anpassningsförmågan hänger samman med svårigheterna att handskas med tvärproblem.

Varför förändringar är funktionella i multiorganisationen
Bygg-Sverige - Sammanfattning

- Fragmenterat maktsystem som låser
- Revirbevakning
- Bristande helhets- och systemsyn
- Organisationerna selektivt specialistorienterade till miljön
- Försvarsorganisationer kopplade till den existerande strukturen
- Det finns ingen fungerande "omorganisationsnivå"/metanivå

Figur XII:15. Varför förändringar tenderar att vara funktionella snarare än tvärgående i multiorganisationen Bygg-Sverige

Många av de problem som vi har kallat tvärproblem har samtidigt förblivit olösta problem. I en multiorganisation med stark makt-

splittring, revirbevakning och motstånd mot förändringar ställer tvärgående problem, eller möjligheterna att genomföra tvärgående förändringar, krav på en metanivå. Vi skall dels närmare utveckla våra tankar bakom detta, dels diskutera vilken funktion en sådan metanivå skulle kunna ha och slutligen vilka krav som bör ställas på den.

4. Den institutionella regleringen - metanivåbegreppet

Inledning

Vi har, framför allt i avsnittet om utvecklingen av det bostadspolitiska systemet, försökt att förstå de dynamiska egenskaper och processer, som har varit bakomliggande den nuvarande situationen på bostadsmarknaden. Vi har därvid varit speciellt intresserade av att analysera de egenskaper som är avgörande för systemets successiva anpassning till nya problem och situationer, dvs kunskapsutvecklings- och inlärningsförmåga. Det vi här kommer att diskutera rör de möjligheter som överordnade styrorgan har att genom ingrepp i systemet bryta upp låsningarna, påskynda omorganiseringen och möjliggöra för de enskilda organisationerna och institutionerna en ökad förmåga till utveckling och anpassning till förändringar.

Vi kommer därvid att skilja mellan tre olika nivåer: den enskilda organisationen, systemet av organisationer och metanivån. Det är denna tredje nivå vi kommer att ta fasta på här. Vi har tidigare pekat på en rad egenskaper och processer i Bygg-Sverige som har lett till en otillfredsställande utveckling av de organ som har till uppgift att styra Bygg-Sveriges utveckling. Vår utgångspunkt är att detta ställer krav på en metanivå vars främsta uppgift är att få igång omorganisationsprocesser i Bygg-Sverige.

Vi skall först rekapitulera några föreställningar om överordnad styrning i system av organisationer.

Not om "överordnad styrning"

Beer (1970) använder sig av metabegreppet för att förklara problem som hänger samman med svårigheterna att samordna ett system av organisationer för en speciell funktion. Svårigheterna att öppna de i systemet ingående organisationerna och få dessa att bilda ett fungerande system, beror till stor del på att de krafter som ser till att de olika organisationerna blir allt stabilare samtidigt leder till labilitet mellan organisationerna. För att bevara stabiliteten gäller det bl a att se till att ha sådana miljökontakter att riskerna för förändringar reduceras, att behålla så mycket information och kunskap inom den egna organisationen som möjligt och att ingå i systemet och vara öppen endast i den utsträckning som inte äventyrar den egna organisationens stabilitet och överlevande. Det grundläggande problemet är enligt Beer att det inte finns något nätverk som länkar samman de organisationer som är nödvändiga för att fullgöra en bestämd uppgift.

Stringers (1967) uppmärksamade "the problem of sponsorship", dvs problem som hade att göra med att förankra forskargruppens arbete och resultat i en multiorganisation. Beroende på att värderingar om vad som är bra och vad som är dåligt ofta är splittrade och motstridande i en multiorganisation måste man skapa en maktgrupp för att över huvud taget kunna få någon förändring till stånd.

Friend & Jessop (1969) diskuterar tre olika egenskaper i systemet av organisationer som gör det nödvändigt att skapa en "strategisk kontrollgrupp" - eller i våra termer ett metasystem. För det första finns det inbyggt i de enskilda organisationerna en "law of conservation of stress". Denna innebär att organisationen

endast medverkar i aktiviteter tillsammans med andra organisationer i den utsträckningen att den kan hantera alla de störningar som detta innebär. Den försöker begränsa sin "öppenhet" och sina kontakter med sin omvärld. För det andra har den enskilda organisationen alltför begränsade resurser för att utveckla och handskas med relationer till andra organisationer i syfte att lösa - i vårt språk - tvärproblem. För det tredje har de olika organisationerna endast ett begränsat perspektiv vilket bl a betyder att det inte är på förhand givet att man verkligen upptäcker de beroendeförhållanden som finns och att man utvecklar de "rätta" relationerna ("planning phrases"). Den lösning som författarna ser på detta problem är att det gäller att bilda något överordnat organ - en strategisk kontrollgrupp - som skall vara ansvarig för att de rätta relationerna utvecklas. Uppgiften för meta-systemet är att utveckla processer för att knyta samman sådana organisationer vars gemensamma resurser krävs för att klara problemen. Vi har, i avsnittet om styrning i Bygg-Sverige, diskuterat denna funktion som ett sätt att förstärka styrförmågan genom att dela upp styruppgifterna på två, kvalitativt olika, nivåer. Uti från Friend & Jessops sätt att se på metastyrning kan man säga att denna funktion främst innebär att påverka de enskilda organisationernas sätt att relatera sig till varandra.

Både Beer, Friend & Jessop och Stringer är i första hand operationsanalytiker. Denna tradition har bl a inneburit att:

1. Maktstrukturen i de studerade systemen har visats marginellt intresse.
2. Teorierna ger en begränsad vägledning om ingrepp i systemet för att åstadkomma inlärning och utveckling.
3. Det överordnade organet har fått rollen som något slags mekanisk hop- och urkopplare av organisationer.

Schon (1972) diskuterar hur man skall skapa system som avbildar och kan hantera helheter. I ett system av organisationer, där en grundläggande egenskap i den enskilda organisationen är "dynamisk konservatism", dvs en stark tendens att kämpa för att förbli oförändrad, är det speciellt svårt att skapa ett fungerande system. Schon diskuterar två strategier för att göra detta:

1. Ta kontrollen över alla element i systemet och ställa dem under central ledning.
2. Förbinda de ännu självständiga elementen i system så att de utgör ett nät i vilket de kan samarbeta. I det senare fallet skulle metasytemets ("centrums") uppgift vara att försiktigt lägga en struktur på, eller skapa ett nätverk av, system av organisationer och verka stödjande i en sådan process.

Schon hävdar också att centrums uppgift inte bara är att avskaffa de institutioner som har vuxit upp kring gamla problem utan också att skapa de institutionella processer genom vilka de nya problemen kontinuerligt kan angripas och de gamla strukturerna kontinuerligt avskaffas. Centrum kan få igång förändringsprocesser genom att förändra maktstrukturen eller "öppna gränserna" (ibid., s. 143) - både de som finns inom och mellan organisationerna själva och de som skiljer dem från omvärlden. Vad gäller de s k affärssystemen är motivet bakom dessa delvis att de kan - eftersom man har kontroll över de komponenter som ingår i systemet - genomföra en styrd omvandling av systemet.

En annan strategi för att öka utvecklings- och förändringsförmågan hos löst sammanbundna sociala system är att förse dem med "en organisation som är i stånd att utforska systemet i sin helhet".

Normann & Rhenman (1972) skissar på en alternativ styrparadigm där det överordnade systemet - metasytemet - utövar styrning ge-

nom att påverka den organisatoriska strukturen i stället för att enbart styra direkt genom centrala detaljerade normer och regler. Metasystemets viktigaste uppgift är därvid att åstadkomma en organisationsstruktur som motsvarar styruppgiftens komplexitet och som har tillräcklig inlärningsförmåga för att klara av förändringar.

Om metanivå i Bygg-Sverige

Omorganisering av ett system som en naturlig process tar lång tid. Den typ av systemutveckling vi har kunnat se hos företag har ofta kännetecknats av en lång experimentverksamhet, utslagning av mindre lämpliga lösningar, en successiv inläring och utveckling av systemet.

I Bygg-Sverige skulle man kunna ta Beijer Byggmaterial som ett exempel på hur man har tagit som sin uppgift att omorganisera hela byggmaterialhandeln. Exempel på sådana omstruktureringar kan man också hitta inom mångdivisionaliserade företag eller konglomerat där ledningens huvudsakliga uppgift är att koncentrera sig på själva uppsättningen divisioner eller företagsenheter.

I rigida, låsta system som innehåller starka status quo-krafter är omorganiseringsmekanismerna dåligt utvecklade. Omstruktureringar går trögt eller kommer inte alls till stånd. Bygg-Sverige är ett exempel på ett byråkratiserat system med en fragmenterad maktstruktur som bidrar till att hindra mera grundläggande förändringar och omstruktureringar. En grundtanke är således att man måste skilja mellan "självorganiserande" system och "status quo-system".

Karakteristiskt för Bygg-Sverige är också den bristande anpassningen mellan kartan av institutioner och organisationer och den nuvarande uppsättningen av problem. Dessa eftersläpande sociala strukturer och den dynamiska konservatism dessa uppvisar måste få

konsekvenser för förändringsstrategin.

Vi har också pekat på en rad processer, onda cirklar, etc som har lett till en osund utveckling av de institutioner som skall styra Bygg-Sveriges utveckling.

Detta pekar på behovet av särskilda strukturer eller processer som kan påskynda omorganiseringen. Vår hypotes är att denna metastyrning eller institutionella reglering måste handhas av en särskild nivå i systemet.

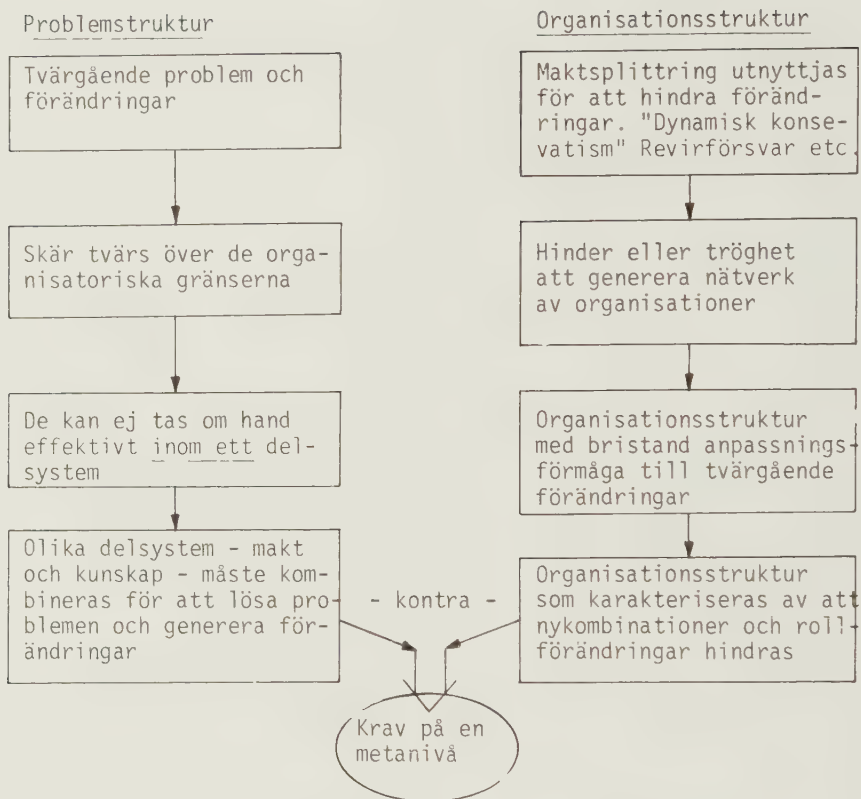
De organ som har till uppgift att påverka systemets struktur är framför allt knutna till bostadsdepartementet, finansdepartementet, andra departement, statliga utredningar, de statliga rationaliseringsorganen. Också enskilda organisationer utövar en struktura-verkan även om denna inte är särskilt lätt att lokalisera. Metastyrningen kan utövas på olika nivåer, på regeringsnivå, departementsnivå, länsnivå, kommunnivå, byggprocessnivå, etc och avser en reglering av ett system av organisationer.

I det föregående har vi försökt relatera problem, som hänger samman med bristande inlärnings- och anpassningsförmåga, till egenskaper i systemets struktur. Strukturbegreppet har därvid givits en vid innebörd, men har huvudsakligen inbegripit fördelningen av makt, kunskaper och arbetsuppgifter. Det splittrade makt-systemet ger Bygg-Sverige en speciell karaktär framför allt vad gäller den typ av inläring och förändringar som kommer till stand. Förändringar har huvudsakligen skett inom de existerande reviren medan mera integrerade kunskaper endast i begränsad omfattning har kunnat utvecklas. Förändringar av tvärgående karaktär har haft svart för att slå igenom, framför allt beroende på att de ställer krav på förändringar i makt- och rollfördelning mellan olika delsystem i Bygg-Sverige. I många andra branscher

har just tvärgående förändringar eller systemutveckling varit en viktig tillväxtstrategi. Begreppet multiorganisation avsåg att särskilja Bygg-Sverige från en traditionell bransch.

Det har trots allt skett förändringar av tvärgående karaktär. Det mest uppenbara exemplet på detta är totalentreprenad, som så småningom utvecklades till den dominerande entreprenadformen, inte minst under trycket från förändringar i teknologi, projekt- och företagsstruktur. Samtidigt har totalentreprenaden varit, och är fortfarande, omdebatterad och har mötts med motstånd från en rad olika organisationer. Vi har också försökt att visa hur problem av tvärgående karaktär varit svårlösta eller inte har kunnat lösas. En tolkning är att dessa ställer krav på att resurser från olika organisationer och styrorgan måste mobiliseras, att de inte har kunnat placeras i existerande fack eller kategorier och att en funktionell indelning och utveckling av specialistkunskaper har dominerat över en mera integrerad struktur. Möjligheterna att genom "organisatoriska experiment" och nya kopplingar försöka avbilda tvärgående problem och förändringar har också varit begränsade.

Utgångspunkten i nedanstående figur är en uppsättning tvärgående problem och förändringar som skär tvärs över de existerande systemgränserna. De kan därför inte hanteras effektivt inom ett delsystem eller styckas sönder och lösas isolerat från varandra. Det gäller i stället att koppla samman olika delsystem som tillsammans har makt, kunskaper och resurser för att lösa problemen i ett sammanhang.



Figur XII:16. Krav på utvecklingen av ett system med makt att förändra maktfördelningen i systemet

Mot en organisationsstruktur som karakteriseras av att nykombinationer och rollförändringar möts med motstånd, står kravet på att sådana måste komma till stånd för att lösa den typ av problem som vi har benämnt tvärgående.

Ett problem som är akut i Bygg-Sverige för närvarande är hur man skall klara av de tomma lägenheterna. En rad allmännyttiga bostadsföretag försöker klara av det här problemen genom att sätta

av ett par procent extra till fonden för framtida hyresförluster. Andra företag ser det i ännu högre grad som ett bokföringstekniskt problem och försöker utjämna förlusterna över hela sitt bestånd och ytterligare andra tolkar problemet som ett informationsproblem eller marknadsföringsproblem. En vanlig uppfattning hos många bostadspolitiker är att "nu har vi nått vårt mål", och problemet blir nu att under en övergångstid stödja de bostadsförvaltare som har tomma lägenheter och hyresförluster. Vi tror inte att detta problem är något marknadsföringsproblem eller bokföringstekniskt problem utan snarare en funktion av byggherrens föreställningar om hur folk vill bo, vad lånesystemet belönar, utformningen av skattesystemet, systemet för bostadstillägg, m m. Det är heller inte fruktbart att diskutera om det är ett marknadsföringsproblem, kostnadsproblem, bostadsmiljöproblem, etc.^{4/}

Utvecklingen av några s k byggkedjor under de senaste 15 åren kan tolkas som ett symptom på de svårigheter som finns i Bygg-Sverige att initiera sådana förändringar som berör relationerna mellan olika organisationer, deras inmutade revir, den traditionella maktbalansen osv. Innan vi diskuterar byggkedjorna ur den här synvinkeln vill vi ta upp några pågående förändringstendenser, som främst berör entreprenörföretagen.

Entreprenörens roll som markägare har blivit kraftigt beskuren och för närvarande sker nybyggnation till ungefär 90 % på av kommunen upplåten mark. Kommunala markförvärvslån, tomträttsinstitut, planmonopolet, markförvärvslånen och nya expropriationsregler har tillsammans med satsningen på allmännyttiga företag lagt rollen som markägare på offentliga organ (kommunen). Entreprenörföreningens utspel i samband med fastprisproblematiken avser att förskjuta en stor del av risktagandet vid prisförändringar från entreprenör till byggherre. En allt större andel av förädlingsvärdet läggs på materialindustrin och en utveckling av specialentreprenörerna har förändrat huvudentre-

prenörens roll i byggprocessen.

Traditionella områden är el, målning, glasarbeten och plåtslageri. Men en ökad specialisering har lett till nya vanliga underentreprenörer som ventilation, reglerteknik, fogningsarbeten, golvbeläggningar, taktäckning, hissmontering, osv. Detta har i sin tur skapat en förutsättning för en utveckling av en helt ny typ av entreprenörer, s k byggadministratörer, som uppträder som något slags mäklare och samordnare för en rad underentreprenörer. Förvaltarrollen övergår till den offentliga, allmännyttiga sektorn. Detta hänger samman med entreprenörens minskade möjligheter att erhålla mark för egenregibyggnad. Det hänger dock också samman med finansieringssystemet (paritetslånesystemet), vars utformning har en negativ effekt på enskild förvaltning. Konkurrensutredningens betänkande ställer i utsikt att entreprenörens möjligheter att bygga i egen regi helt försvinner.

<u>Roll</u>	<u>Förändringstendens</u>
Markägare →	Offentliga
Rishtagare →	Byggherren
Förädlingsvärde →	Materialindustrin, specialentreprenörer
Förvaltare →	Offentliga
Egenregibyggnad →	Byggherren

Figur XII:17. En rad förändringar innebär förskjutningar i "rollsystemet"

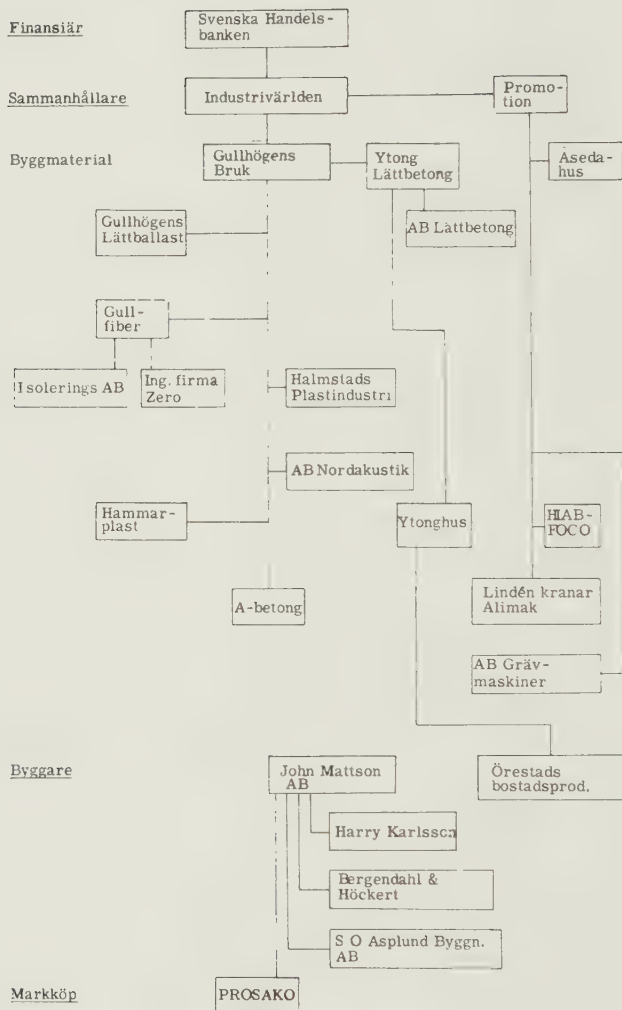
De största byggkedjorna har vuxit fram genom engagemang "utifrån", dvs genom banker och investmentbolag som har plockat ihop olika företag till ett system. Några företag har kommit in i systemet när det har gällt att säkra utestående krediter, men bakom byggkedjorna ligger huvudsakligen det medvetna strävandet att bygga upp - i något avseende - framgångsrika system. Man kan säga att

ett överordnat maktcentrum eller metasytem på det här viset har kopplat samman ett antal organisationer som skall svara för funktionen "att bygga bostäder".

Till Skandinaviska Banken brukar räknas dels den s k Wehtjegruppen, dels den grupp som hålls samman av holdingbolaget Företagsfinans. Wehtjegruppen har byggts upp under en lång tid med Cementa och Skånska Cementgjuteriet som de största företagen. Företagsfinansgruppen innehåller bl a byggföretaget Balken AB (fusion mellan Armerad Betong och ABV) som är det tredje största byggföretaget efter SCG och BPA. Denna grupp har plockats samman under 1960-talet. Det har också Handelsbankens kedja med Industrivärden som sammanhållare (se figur XII:18).

Byggkedjan kring SHB kan stå modell för hur ett sådant system,^{6/} mycket grovt, fungerar. Marken för byggnation köps av Prosako som är delägt av John Mattson AB, som i sin tur ägs av invest-
mentbolaget Industrivärden (SHB). Banken medverkar vid finansiering av markköpen.

Byggnationen sköts av JM-gruppen som bygger över hela landet. Byggnadskreditiv ges av Handelsbanken.



Figur XII: 18. Exempel på byggkedja
(Källa: Utblick nr 17, s. 32)

Byggmateriäl kan man få bl a från Gullhögens Bruk och A-betong
1959 blev Industrivärden den störste aktieägaren i Gullhögens
Bruk. Gullhögens engagemang har därefter successivt byggts ut.

Fastighetsförvaltningen kan ske genom Prosako eller bolag som är knutna till Prosako och fastighetslån kan fås genom SIGAB (Svenska Inteckningsgaranti AB) som är dotterbolag till Svenska Handelsbanken.

Utan att vilja lägga några värderingar på byggkedjornas sätt att arbeta, kan man säga att: Byggkedjornas struktur avspeglar i stor utsträckning den totala problemsituationen. Det gäller att ha mark, material, finansiella resurser och produktionsresurser för att kunna bygga. Entreprenörföretaget kan dessutom, med kedjan bakom sig, på ett helt annat sätt utnyttja bristerna i det totala systemet. Ett exempel: En byggherre är intresserad av att få finansieringen för samtliga etapper i ett flerårsprojekt garanterad samtidigt. Till stor del genom splittringen på kreditmarknaden på en mängd mindre institut misslyckades han med detta. Mot löfte av att kedjans materialtillverkare fick leverera visst material garanterade banken i byggkedjan långivningen. På det här viset utvidgades entreprenörens uppsättning av konkurrensmedel (enligt många på ett otillbörligt sätt).

I Byggkonkurrensutredningen (SOU 1972:40) säger man om byggkedjorna bl a följande:

Integrationen kan medföra både fördelar och nackdelar från samhällets synpunkt. Fördelarna ligger i att integrationen ger möjligheter till rationalisering av tillverkningsprocessen och till produktutveckling. Nackdelarna ligger i att integrationen kan leda till försämrade konkurrensförhållanden - "konkurrenstillfällena" blir färre - och därmed finns det risk för att effektiviteten i tillverkningen minskar. Hittillsvarande erfarenheter av utvecklingen mot ökad vertikal integration är begränsade. Frågan om denna utveckling från konsumentens synpunkt är positiv eller negativ torde därför inte kunna besvaras generellt. Enligt vad vi kunnat finna har integrationen dock inte hittills lett till några skadliga effekter på konkurrensen i bostadsbyggandet om man bortser från de fall där byggkedjor också behärskar råvaran mark. De förslag vi lägger fram i det följande avser bl a att begränsa möjligheterna att använda marken som ett konkurrensmedel i byggandet.

Metanivåns roll

Vi har tidigare talat om metastyrning som reglering av ett system av organisationer på någon aggregationsnivå i Bygg-Sverige. Metastyrning kan således utövas i en kommun, i en region, i en byggkedja, etc. När vi i fortsättningen av detta kapitel diskuterar metabegreppet avser vi utövande av metastyrning i totalsystemet Bygg-Sverige. Tyngdpunkten kommer därvid framför allt att ligga på överordnad styrning av styrorganen - "styrning av styrning". Detta innebär att vi huvudsakligen kommer att tala om metaledningen eller managementnivåns påverkan av den statliga, regionala och kommunala byråkratin (bostadsstyrelsen, planverket, länsbostadsnämnden, näraliggande departement, kommunala förmedlingsorgan, etc), branschorganisationer, intresseorganisationer, utredningar, forskning, etc. Vi kommer också att tala om andra strukturella egenskaper i Bygg-Sverige av typen karteller och konkurrensbedömningssystem etc.

Det nuvarande sättet att styra karakteriseras, som vi har sett, av att detaljerade normer och regler utformas på central nivå i systemet. Viktiga brister därvid är att man inte i dessa lyckas ta hänsyn till olikheter (t ex mellan olika regioner eller branscher) eller förmår utnyttja de kunskaper som finns nära problemen ute i systemet. I stället tenderar kunskaperna ute i systemet att successivt förtvinas samtidigt som styrorganens effektivitet minskar genom att huvuddelen av resurserna inriktas på detaljstyrning och rutinproblem i stället för överordnade problem och strukturfrågor.

Genom att de styrande organen såväl har till uppgift att se till att den operativa styrningen fungerar som de har strukturlpåverkande uppgifter tillåts den operativa styrningen att störa själva omorganisationsuppgifterna. Metanivåns uppgift skulle i stället vara att ta sig an "styrningen av styrningen", dvs att se till att

självkontrollen i systemet fungerade, att styrorganens struktur motsvarade problemens komplexitet och att man hade förmåga att successivt anpassa sig efter problemens förändrade karaktär. Det är således inte tillräckligt att (1) avskaffa organisationer som är monument över gamla problem, (2) uppnå överensstämmelse mellan organisationsstruktur och problemstruktur, utan det krävs också (3) att organisationen har en inlärningsförmåga och successivt förmår anpassa sig.

För att ge en antydning till ett svar på frågan vilka uppgifter metasytemet bör ha vill vi ta upp två helt olika styrningsfilosofier.

1. Metasytemet kan anpassa sig till "lagen om nödvändig variationsrikedom" genom att reducera variationsrikedomen i det system som man vill styra.
2. Metasytemet kan anpassa sig till denna princip genom att öka sin egen variationsrikedom.

I stor utsträckning är det första fallet typiskt för styrningsfilosofin i Bygg-Sverige. Genom en rad normer och regler vill man se till att hålla komplexiteten nere. Pantvärdesystem, stadsplanestadgar, anger i en rad restriktioner för vilka experiment som det är möjligt att göra. Misslyckanden är i hög grad illegitima och i stället för att försöka utnyttja dessa till att dra lärdomar av, försöker man så snabbt som möjligt gräva ner dem. En rad system bygger, som vi tidigare pekat på, på ett "genomsnittstänkande" (t ex bostadskvoteringsystemet, lönssystemet, stora delar av lånesystemet) enligt vilket man skall förenkla administrationen och styruppgiften genom att bortse från olikheter och skillnader mellan olika situationer. I stället för att öka sin egen variationsrikedom söker man anpassa sig till lagen om nödvändig variationsrikedom genom att reducera variationsrikedomen i det styrda systemet.

Enligt det här synsättet kan man i extremfallet uppnå överlägsenhet genom att se till att de kognitiva resurserna i företag, kommuner och hos enskilda individer hålls på en låg utvecklingsnivå, i stället för att öka sin egen inlärnings- och kunskapsutvecklingsförmåga. Det gäller t ex att se till att kunskaperna utvecklas på en central nivå eller att minska handlingsfriheten för organisationer på lägre nivåer och därmed deras möjligheter att själva handskas med problemen och utveckla en kunskap för att utöka problemlösningsförmågan. Genom att reducera variationen i Bygg-Sverige är avsikten att underlätta styrningen och kontrollen. Ofta sker detta genom att bortse från de viktigaste beroendeförhållandena, som man inte överblickar, och utan att ta tillräcklig hänsyn till de olikheter som finns. Förutom att det är omöjligt att avbilda komplexiteten i det styrda systemet av organisationer ställer dagens situation krav på mera variation, experiment och innovationer för att pröva ut olika lösningar där osäkerheten är stor vad gäller den inriktning som bostadsbyggandet och bostadspolitiken bör ha i framtiden. Denna variationsrikedom och dess experiment är samtidigt nödvändiga inputs för metasystemet.

Vi har gett exempel på problem och ineffektiviteter som kan relateras till det sätt på vilket olika organisationer är kopplade till varandra. Organisationsstrukturen kan i varierande grad avbilda problem, olikheter och beroendeförhållanden. Likaså kan inlärnings- och anpassningsförmågan till strukturella förändringar vara mer eller mindre god. Vi vill här framför allt peka på betydelsen av mönstret av relationer och den påverkan och underhåll av detta som är metasystemets uppgift. Vi har tidigare betecknat detta institutionell reglering.

Låt oss ånyo ta byggprocessen som exempel. Om man ser historiskt på den kan man konstatera att sättet att organisera byggprocessen - eller annorlunda uttryckt att utforma mönstret av

relationer mellan de ingående organisationerna - av många parter upplevts som ineffektivt och problemfyllt. Detta har framför allt yttrat sig i experiment med alternativa upphandlings- och entreprenadformer. Man har härvid, genom att förändra relationerna och rollfördelningen - försökt ta tillvara integrationsvinster.

Vi har tidigare också gett exempel på nya företagsformer, som bl a strävat till att genom nya hopkopplingar öka sin effektivitet i något avseende.

Utformningen av normerna och reglerna under 1940- och 1950-talen var en viktig åtgärd för att hålla efter fuskbyggen, komma till rätta med spekulationsdraget och höja bostadsstandarden. Man såg till att normerna utformades av branschkunnigt folk och gjorde ambitiösa försök att verkligen komma till rätta med problemen. Men därefter har detta kunnande huvudsakligen endast förfinats, normeringen har gjorts mera detaljerad och också utsträckt till andra områden. Det har i stället så småningom blivit ett hinder för utvecklingen.

Dunn (1971) ser ett paradigbyte som en omdefiniering av systemgränserna eller, annorlunda uttryckt, en förändring av vad som konstituerar totalsystemet. Utvecklingen av integrerad stålframställning kan stå som exempel här:

In early days, the production of ferrous metals in this country was carried on by a number of identifiable social systems or establishments each characterized by a different set of objectives. Some were engaged in the production of pig iron, some converted pig to steel, some produced basic shapes and plates, etc. Through operating experience, inefficiencies in processes fulfilling these objectives became apparent. Some could be resolved within the context of the framework of existing system boundaries and objectives (e.g. the substitution of the Bessemer converter for the old puddling furnace). However, some could

not be resolved without the revision of system concepts and objectives.

Substantial inefficiencies, for example, were associated with the heat losses that occurred between the production of pig iron in one stage, the production of steel in another, and the production of sheet and structural shapes in another; but the problem could not be resolved within the framework of the existing establishments. Indeed, the very fact that the diseconomy or anomaly was external to the operating social systems caused it to be overlooked for some time. Attempts to cope with the problem within the framework of the existing system objectives were bound to fail. But, if one modified the system concept to accommodate a series of integrated processes within one establishment with a more inclusive or higher set of objectives, evolutionary experimentation could and did resolve these anomalies.

En serie förfiningar av det existerande systemet för stålframställning förmådde inte längre öka effektiviteten nämnvärt. Misslyckandena togs så småningom som utgångspunkt till en omdefiniering av systemgränserna. Mönstret av relationer förändrades med resultatet att den totala effektiviteten ökade. Man kan säga att inlärning i hög grad har att göra med en grundläggande omdefiniering av systemgränserna.

Likheten mellan totalentreprenaden och ovanstående exempel är påfallande. Om vi återgår till den taxonomi av olika system, som vi tidigare diskuterade, kan den process varigenom de beroende delaktiviteterna integrerades inom ramen för en organisation, vara ett exempel på en förflyttning från multioorganisation till organisation.

Gemensamt arbetsupp- gift Gemensamt maktcentrum	Har	Har ej
	Organisation	"Konglomerat"
Har		
Har ej		Bransch
	Multiorgani- sation	

Figur XII:19. Integreringen av arbetsuppgifterna inom ramen för en organisations kontroll och maktsfär innebär en förflyttning i vår taxonomi

Ett annat exempel på institutionell reglering kan vara att förändra relationerna mellan t ex byggandet i en kommun och de statliga normgivarna och ge ansvarsfulla kommunalmän möjligheter att med andra styrmedel än t ex God Bostad utforma sitt bostadsbyggande. Detta kan göras i form av experiment som sedan noggrant utvärderas. Ett mera nyanserat konkurrensbedömningssystem, som inte enbart beaktar konkurrensen i olika led, kan också bidra till att nya mönster av relationer utvecklas. En viktig uppgift för metasystemet bör bli att avveckla sådana organisationer som har spelat ut sin roll. För dessa tenderar organisationens eget överlevande bli ett huvudmål och i branschen enbart fungera som störning eller upprätthållare av, och monument över, gamla problem.

Vi har tidigare diskuterat hur s k gränsupplösningsprocesser ger upphov till problem och ineffektiviteter om organisationen eller systemet av organisationer inte förmår anpassa sig. Dessa ställer krav på nya kopplingar och omdefiniering av gränser mellan t ex olika branscher, organisationer eller mellan olika delaktiviteter i en sammanhängande process. Till den existe-

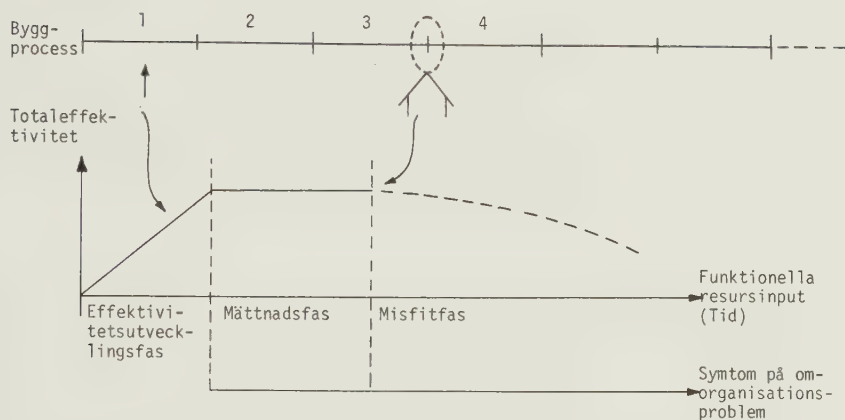
sterande strukturen, fördelning av makt och arbetsuppgifter, är dessutom kopplat uppsättningar av "försvarsorganisationer" och andra konserverande system. Branschföreningar som har till uppgift att bevara sina medlemmars roller, vissa fackföreningar som fortfarande har kvar delar av skråtänkandet, forskningsinstitutioner som är starkt inriktade på att skydda existerande teknologier, material, etc, är några exempel på detta. Det vi har kallat "konkurrensbedömningssystem" eller traditionella system för upphandling har också en sådan konserverande effekt och verkar som hinder för nya lösningar. Metasystemet måste undersöka i vilken utsträckning detta kan utgöra ett hinder eller en tröghet för en naturlig anpassning och utveckling.

Existensen av s k tvärgående problem ställer krav på ökade möjligheter att göra "organisatoriska experiment", som syftar till att utveckla sådana relationer mellan organisationer, eller inom en enskild organisation, att man effektivt kan hantera tvärgående problem. Byråkratiseringen, specialiseringen och revirtänkandet utgör ofta hinder för detta.^{5/} I en organisatorisk uppbyggnad - där problemlösningsresurser och ansvar är funktionellt (specialiserat) orienterade och i allt högre grad centraliserade - tenderar de tvärgående problemen att tolkas i termer av de existerande specialistrollerna. Ofta yttrar detta sig i krav på mera "samordning". Det bildas olika samordningsorgan där de ingående organisationerna snarare ägnar sig åt att bevaka varandra och sina revir än att ägna sig åt en mera kreativ problemlösning. Detta är viktigt för metanivån att ta fasta på.

Tvärproblem, totaleffektivitet och omorganisationsproblem

Vi skall nu koppla samman några av de huvudbegrepp som vi har använt oss av för att kunna säga något om möjliga ingredienser i metanivåns roll. Vi utgår dels ifrån vår beskrivning av byggprocessen och dels ifrån vår diskussion om hur s k gränsupplösningssprocesser successivt gjort det svårare att avgränsa de olika faserna i processen från varandra. Nedanstående figur skall

få illustrera vår analysansats.



Figur XII:20. Tvärproblem, totaleffektivitet och omorganisationsproblem

Stora effektivitetsvinster stod under 1940- och 1950-talen att finna inom de olika delprocesserna. Precis som i Dunns (1971) exempel om stålframställning nådde man ett utvecklingsstadium då totaleffektiviteten inte längre förmådde ökas nämnvärt genom funktionella resursinput, dvs genom att koncentrera sig på olika komponenter eller processteg var för sig. Vi kunde i vissa fall t o m konstatera att även om effektiviteten ökade i den enskilda delen så kunde totaleffektiviteten i processen minska. Vi har i ovanstående figur urskilt tre olika steg i utvecklingsprocessen. I en första fas där funktionella resursinput ger en positiv effektivitetsutveckling, en andra fas, platåfas eller mättnadsfas, där totaleffektiviteten i byggprocessen svårligen kan ökas genom samma funktionella utvecklingsstrategi. Den tredje fasen innebär att man trots ökade resursinput skapar misfits och reducerar totaleffektiviteten. Vi skulle vilja uttrycka det som att när man uppnått mättnads- och misfitfasen så är det ofta ett symptom

på att man står inför tvärproblem. Dessa kräver en omdefiniering av gränserna. Maktsystemet måste i regel förändras.

Svårigheterna att i en naturlig process få till stånd sådana förändringar i ett byråkratiserat system måste uppmärksammas av metanivån. Innan vi sammanfattar våra föreställningar om metanivåns roll skall vi kort ta upp några hypoteser som diskussionen om tvärproblem och totaleffektivitetsutveckling har genererat:

- Tvärförändringar kräver förändringar i gränserna mellan olika delprocesser och organisationer. Maktsystemet måste förändras.
- Tvärgående strukturförändringar ger interorganisatoriska problem i systemet av organisation.
- I mättnadsfasen och misfitfasen är systemet speciellt mottagligt för paradigbyte.
- Systemutvecklingen och metanivån är totaleffektivitetsutvecklare i mättnads- och misfitfaserna

Företagsutveckling och växt innebär ofta att verksamheten blir mera komplicerad, nya produkter tas upp, nya marknader utvecklas och det som förut varit en relativt homogen verksamhet blir så småningom en blandning av olika "affärsidéer". Det divisionaliserade företaget eller konglomeratet kan vara exempel på hur man med hjälp av den organisatoriska strukturen har försökt att skilja mellan olika verksamheter och samtidigt göra divisionerna så pass "hela" att de förmår utvecklas på egna villkor. Den ökade komplexiteten i produkter och marknader avbildas i organisationsstrukturen genom en uppdelning av företaget i organisatoriska enheter där specialistresurser har kombinerats med utgångspunkt från någon meningsfull helhet och miljöns krav. De stora divisionaliserade företagen och konglomeraten är ofta samtidigt starkt centraliserade och decentraliserade. Policyn och den överordnade ramen inom vilken divisionerna skall verka kan skapas

centralt, medan divisionerna sedan varit relativt fria. Två viktiga principer är detta exempel på:

- att använda sig av den organisatoriska strukturen för att hantera en ökande komplexitet i stället för att genom detaljerade normer och styrsystem reglera samordningsproblem, olikheter och beroendeförhållanden
- och underlätta styrningen och utnyttjande av konkret problemkunskap genom samtidigt centralisering och decentralisering.

Detta sätt att utöva reglering i Bygg-Sverige ställer speciella krav på metanivån. Innan vi diskuterar dessa vill vi sammanfatta våra föreställningar om metanivåns roll.

1. Att utöva styrning via ett system av organisationer
2. Institutionell reglering, styra genom att påverka den organisatoriska strukturen
3. Ta fasta på, och utveckla, sådana egenskaper i totalsystemet som är avgörande för utvecklings- och inlärningsförmågan
4. Behovet av ökad variation och innovationsförmåga kan inte mötas med styrning genom variationsreduktion utan genom variationsgenererande styrning
5. Gränsupplösningssprocesser poängterar att nya kopplingar måste göras och gamla strukturer måste brytas ner
6. Komplicerade beroendeförhållanden och tvärgående problem medverkar till att den roll som metanivån spelar tillåter en helhetssyn på problemen och totalsystemet

Figur XII:21. Sammanfattning av metanivåns roll

Krav på metanivån

Vi har definierat nivåstyrning som styrning via ett system av organisationer. Nivåstyrningen utövas av ett metasystem eller en metaledning genom ingrepp i de organisatoriska arrangemangen, s k institutionell reglering. Förmågan att utöva institutionell reglering innebär att en rad krav måste uppfyllas av metasystemet. Vi skall ta upp de som förefaller att vara angelägnast.

Att åstadkomma sunda strukturer ställer framför allt krav på djupgående systeminsikter på metanivån. Detta är speciellt viktigt när det gäller ett så komplicerat system av organisationer som Bygg-Sverige. Vi har ju tidigare kunnat konstatera problemens systemkaraktär och hur styrsystem som utvecklats isolerat från varandra ibland stör sönder varandras funktion. För att kunna avgöra om den enskilda organisationen i sin struktur någorlunda väl avbildar problemstrukturen eller om systemet av organisationer, och kopplingarna mellan dessa, avspeglar problemen i Bygg-Sverige, ställs krav på hög förmåga att lära sig om problem och förändringar. Förmågan att utveckla, eller sätta igång processer för att utveckla, ett adekvat mönster beror på kapaciteten hos metasystemet att upptäcka och i den organisatoriska strukturen avbilda framför allt följande två kategorier.

- Olösta problem
- Strukturförändringar

De olösta problemen har ofta karaktären av s k onda cirklar eller är av tvärgående karaktär och pekar på brister i de självreglerande egenskaperna i Bygg-Sverige som resulterat i att den institutionella strukturen inte anpassat sig till problemen. De olösta problemen är således signaler för metanivån till ingrepp. De strukturella förändringarna måste ägnas speciell uppmärksamhet eftersom dessa kräver positiv feedback - med åtgärder - dvs mera

djupgående förändringar i strukturen än variationer och störningar. Som vi har sett är det framför allt de positiva feedbackmekanismerna som fungerat dåligt. Förmågan att lära sig om olösta problem och strukturförändringar beror i sin tur på om relevant information träffat metanivån. Hur kan metaledningen skaffa sig denna information?

Två extrempunkter är här tänkbara:

- Att lita till flödet av information i existerande informationskanaler mellan systemet av organisationer och metanivån.
- Att utveckla egna informationskanaler skilda från de etablerade kanalerna.

I en multiororganisation är det första alternativet problematiskt på grund av att etablerade kanaler inte finns naturligt i en hierarki mellan metaorganet och systemet av organisationer. Budgetprocesser, kontroll, etc, är inte kopplade till ett organ. Det ställer också krav på att de etablerade kanalerna och institutionerna tillåter tidig upptäckt av förändringar i den yttre miljön. Det andra alternativet kan delvis ses som ett komplement till det första. Det kan t ex innebära att metasystemet utvecklar kanaler och mekanismer för att få information om förändringar i den yttre miljön, som inte kan tillhandahållas av de etablerade kanalerna. Detta är speciellt angeläget när förändringarna är av s k tvärgående karaktär, eftersom dessa ofta inte passar in i existerande institutioner eller informationskanaler.

Metasystemets diagnostiska förmåga är viktig för att avgöra hur nya problem och situationer bör matchas med motsvarande förändringar av ansvar, makt och mönstret av relationer i Bygg-Sverige. För vårt syfte har vi försökt göra en taxonomi över förändringar, som givetvis är mycket grov.

	Funktionella	Tvärgående
Strukturella		Bestående förändringar som kräver förändringar i maktstrukturen
Variationer	Återgående förändringar som kan lösas inom existerande organisationsgränser	

Figur XII:22. En rad problem i Bygg-Sverige kan tolkas som brister i språket för att beskriva och diagnostisera förändringar

Slutligen tror vi att det ställs krav på hög förmåga att utveckla en uppsättning "metaåtgärder" för att klara av den institutionella regleringen. Dessa måste särskiljas ifrån de operativa ingreppen och styrningen genom detaljerade regler. Vi skall utveckla detta senare.

1. Möjligheterna att åstadkomma adekvata organisatoriska arrangemang är beroende av helhetssyn och systeminsikter.
2. Detta ställer framför allt krav på förmågan att lära sig om olösta problem och strukturförändringar.
3. Det gäller för metasystemet att utveckla kanaler och mekanismer, andra än de etablerade, för att få information.
4. Metanivån måste utveckla en diagnostisk förmåga och ett nyanserat språk framför allt för att kunna handskas med olikheter och skilja mellan olika typer av förändringar och motsvarande ingrepp.
5. Förmåga att utveckla en uppsättning metaåtgärder för att klara den institutionella regleringen.

Figur XII:23. Sammanfattande krav på metanivån

Faran med byråkratiska metasytem

Att omorganisera och förändra maktstrukturer kräver makt. Felaktiga föreställningar och bristfälliga kunskaper hos metasytemet om det system man vill förändra kan därför ge upphov till större problem.

Vi vill speciellt varna för att vårt införande av metabegreppet tas som motiv för, eller tolkas som, behov av ökad direktstyrning. Inte heller menar vi att därför att alla delar av Bygg-Sverige och många problem i olika hög grad hänger samman är det nödvändigt med ett centralt organ som skall ingripa i totalsystemet. I stället menar vi:

1. "Att allt slutligen hänger samman" däremot är motiv för goda systemmodeller för insiktsfulla ingrepp.
2. En huvuduppgift för metasytemet är att förändra den nuvarande maktstrukturen så att den dels bättre avbildar problemstrukturen och dels bättre stödjer utveckling och möjliggör förändring.
3. Att omstruktureringsuppgifterna inriktas på att åstadkomma och stödja utveckling på olika håll i systemet och få till stånd en sådan "struktur för inläring" att anpassning fortlöpande sker.

Det är inte möjligt att i detalj utforma den slutliga lösningen och sedan införa den i systemet. Först utformning och sedan spridning enligt centrum-periferi-modellen är inte möjligt. Riskerna kan vara stora om man genom byråkratiska regler utformade på central nivå vill omstrukturera Bygg-Sverige eller delar av det. Det är inte möjligt att skilja själva utformningen av lösningen på omorganisationsproblemet från förverkligandet av omstrukturering. Det är i stället fråga om successiv

inlärnings- och utvecklingsprocess där det gäller för metasystemet att underlätta för regionerna eller organisationerna att dra lärdom snarare än att vara lärare, att hjälpa dessa att skapa egna system för utvärdering, att underlätta framväxten av systemet snarare än att framplanera det.

1. Från 1974 har ett bostadsdepartement inrättats. Därmed har större delen av bostadsfrågorna samlats under ett departement. I vilken utsträckning denna omorganisation kommer att innebära några grundläggande förändringar för systemets funktion, eller enbart är ett tunt lager av samordnande administration, återstår att se.

Schon (1972) har beskrivit tillkomsten av Department of Housing and Urban Development, HUD, som en strategi att "omorganisera för att konsolidera". HUD:s huvudsakliga funktion skulle vara att utgöra ett skydd för en i realiteten fortsatt splittring.

2. Schon (1969) har beskrivit hur innovationer i den amerikanska byggnadsindustrin i hög grad sker genom innovation. "Innovation genom invasion" innebär att förnyelsen sker genom flödet av teknologi från den ena industrin till den andra. Anledningen till att just byggnadsindustrin blir invaderad har att göra med den stora splittringen och den därmed sammanhängande reducerade egna innovationsförmågan och motståndskraften.
3. Inrikesdepartementets bostadsfrågor är från 1974 överflyttade till bostadsdepartementet. Fortfarande är hyresråden och hyreslagstiftningen knutna till justitiedepartementet.
4. Den avtagande urbaniseringen, nettoutflyttningen, momsen och den höga räntenivån, är några externa faktorer som man pekar på som bakomliggande den nuvarande situationen. Vi menar att det är viktigt att förstå dessa externa faktorerers betydelse. Samtidigt är det inte särskilt fruktbart att en-

bart hänföra problemen till externa faktorer. Vi har i stället inriktat oss på att hänföra problemen till den bristande anpassnings- och inlärningsförmågan och till bristen i systemets organisatoriska struktur och styrsystem.

5. Schon (1972) diskuterar tre vanliga strategier när man ställs inför nya problem - ofta av tvärgående natur. (1) Tillsätta en kommitté där de krafter som utvecklats av de ingående institutionerna går ut på att säkerställa och bevara sina territoriella intressen hellre än att ägna sig åt problemen. (2) "reorganisera för att konsolidera", dvs att under ett tunt lager av samordnande administration bevara splittringen i makt och ansvar och (3) att tillskapa en nya organisation som speciellt är avsedd att bearbeta det nya problemet. Denna stelnar ofta och degenereras. (Ibid., ss. 142-143)
6. Observera att figuren var omstridd redan när den uppritades för några år sedan på grund av att de utpekade relationerna hade olika karaktär - formella och informella - och av vissa kritiker ibland inte ansågs existera. Viktiga förändringar har dessutom skett till dags dato. Vår avsikt med figuren är enbart att överföra till läsaren ett mera "nätverks-orienterat" synsätt.

Inledning

Organisationerna och styrsystemen i Bygg-Sverige har kommit till och fått sin utformning som ett resultat av en rad problem och kriser under en lång tidsperiod. De visioner och dominerande idéer som ligger till grund för den nuvarande kartan av styrsystem och institutioner utvecklades huvudsakligen under 1930- och 1940-talen, och genomfördes under 1940- och 1950-talen. Viktiga problem hade att göra med hur man skulle kunna få till stånd ett jämnt och högt bostadsbyggande, undvika kriser som gav upphov till spekulationer och bostadsnöd, upprätthålla en hög sysselsättningsgrad, etc. Kvantitetsproblemet var speciellt markerat under 1960-talet och förkroppsligades i det s k miljonprogrammet.

Utmärkande för situationen i dag är att vi har en uppsättning problem av annorlunda karaktär. Kvantitetsproblemet har i hög grad övergått till ett kvalitetsproblem, bostädernas yttre miljö har börjat diskuteras, fenomenet tomma lägenheter, problem som har att göra med industrialiseringen av byggnadsindustrin eller frågorna om vilken inriktning bostadsbyggandet över huvud taget skall ha och vilken roll de olika institutionerna, regelsystemen och organisationerna skall spela. Den förändrade problembilden har inte motsvarats av en tillräcklig förändring av styrinstrumenten i Bygg-Sverige eller av de organ som är satta till att hantera dem.

En huvudhypotes till varför det inte har skett någon anpassning är att maktsystemets utformning har hindrat förändringar och att kun-

skapsutvecklingen har gällt delar och inte någon sammanhängande helhet. Detta har också fått effekter på varseblivningen, tolkningen och kanaliseringen av problemen. En rad regelsystem har dessutom förstärkt detta genom att de har förhindrat eller väsentligen reducerat upptäckten och uttolkningen av nya problem.

De konjunkturrella problemen och ständigt återkommande kriserna, i vår terminologi variationer och störningar, var problem man framför allt koncentrerade sig på och utvecklade styrintstrument för. De viktiga problemen i dag har man svårt att hänföra till någon speciell institution. De skär tvärs över de existerande organisatoriska gränserna. Dessutom är det i första hand fråga om problem som man skulle kunna kalla utvecklingsproblem, strukturella problem. Situationen präglas också av en stor osäkerhet beträffande olika utvecklingsriktningar och meningarna är delade om olika systems utvecklingsbarhet. Vår utgångspunkt är därvid att det är viktigt att skilja mellan två kvalitativt olika problemslösning- eller planeringssituationer:

1. Situationer där det är möjligt att formulera klara mål och problem och där kunskaperna om relationerna mellan ingrepp i systemet och resultaten av dessa är goda.
2. Situationer där målen är oklara, själva problemformuleringen avgörande och där osäkerheten om orsak/verkan-relationer är stor.

Historiska problem och kriser

Vi har tidigare gjort en ingående analys av den historiska utvecklingen och skall därför här endast peka på några drag i utvecklingen för att underlätta den efterföljande diagnosen.

Tittar man på hur bostadspolitiken har vuxit fram under 1900-talet är det påfallande hur variationer och störningar (konjunkturrella problem, säsongvariationer, tillfälliga nedgångar i bostadsbyggandet, etc) många gånger har upplevts vara de viktigaste. Framför allt under de första årtiondena under 1900-talet gav de starka konjunkturriörelserna och bostadsmarknadens speciella karaktär - med produkter av mycket lång livslängd - upphov till bostadssociala problem och arbetsmarknadsproblem som under långa perioder utgjorde mycket allvarliga och akuta samhällsproblem. Bostadssociala utredningen beskrev situationen under den här perioden som:

... En pendling mellan hausser och krislägen, häftiga växlingar i bostadstillgången mellan krisartad bostadsbrist och tillfälligt bostadsöverflöd ... Periodiskt uppträdande tillstånd av bostadsknapphet ... Hyrorna växte i höjden oberoende av byggnadskostnadernas utveckling och ett ekonomiskt utrymme för stigande tomt/fastighetsvärden skapades. Hyresstegringen var i väsentlig grad en ren knapphetsföreteelse och bottenade i bostadsproduktionens oförmåga att tillgodose bostadsmarknadens behov. (Jfr kapitel V)
(SOU 1945:63, s. 320)

I spåren av dessa kriser följde en livlig spekulationsverksamhet i människornas bostadsnöd. Konjunkturväxlingarna slog särskilt starkt igenom inom byggnadsbranschen och finansieringsfrågorna var, i stort sett olösta och förstärkte ytterligare topparna och vågdalarna. Åtgärder vid bostadskrisen 1917 syftade framför allt till att genom ingrepp i finansieringsförhållandena komma till rätta med labiliteten på bostadsbyggnadsmarknaden. Dessa åtgärder var emellertid inte tillräckligt genomgripande (se avsnittet om bostadspolitiken) och fullföljdes aldrig konsekvent. Det var först under 1940-talet som utvecklingen av ett nytt finansieringssystem kunde genomföras.

Depressionen och massarbetslösheten under 1930-talet påverkade också föreställningarna om vilka som var de viktigaste problemen och vilken typ av åtgärder som krävdes för att kunna handskas

effektivt med dem. Koreakrisen 1951 gav starka prisökningar på byggnadsmaterial. Fortfarande erinrar man sig i branschen svårigheterna under Koreakrisen. Inte minst har man dragit paralleller mellan denna och de stora prisökningarna på byggnadsmaterial under 1973, och med de spår som energikrisen har satt i utvecklingen på materialmarknaden. Den starka ökningen av bostadsbyggandet i mitten av 1950-talet ledde till en brist på både byggnadsmaterial, arbetskraft och kapital. Detta ledde både till en utveckling av styrinstrument som skulle möjliggöra en bättre konjunktur - och säsongstyrning och ett jämnare utnyttjande av produktionsfaktorer. Även under 1960-talet var de konjunkturrella och sysselsättningsmässiga aspekterna av bostadsmarknaden viktiga ingredienser i debatten. Byggnadsindustrins arbetsmarknad skiljer sig också i grunden från den övriga industrins. De egentliga byggnadsarbetarna har framför allt varit knutna till byggnadsprojekt och inte i så hög grad till byggnadsföretag.

Styrinstrument, institutioner och kunskaper - en avbildning av historiska problem och kriser

Mot bakgrunden av dessa allvarliga problem har man genom olika åtgärder försökt att bygga upp kunskaper kring dem, en uppsättning styrsystem som skall möjliggöra att man effektivt kan ta itu med problemen och en administration och institutioner som skall utöva styrningen. En stor del av kunskapsutvecklingen har därför varit inriktad på hur man skall kunna åstadkomma en stabilare bostadsmarknad, undvika allt för kraftiga svängningar i produktionen, uppmuntra eller dra ner investeringar, osv. I åtanke har man haft de följder som detta har på arbetslösheten och de bostadssociala frågorna. (Jfr kapitel IV-VI.)

Denna kunskapsuppbyggnad har framför allt avspeglats i en uppsättning styrinstrument, vars uppgift har varit att ge samhälleliga

organ en möjlighet att påverka och utjämna variationerna i branschen. De bakomliggande föreställningarna om full sysselsättning har haft en stor betydelse både för sättet att använda sig av styrinstrumenten och själva framväxten av dem och de organisationer som är satta att vara ansvariga för dem.

I betänkandet "Medel för styrning av byggnadsverksamheten" (SOU 1970:33) avgivet av byggplaneringsutredningen anges målsättningen:

En diskussion av konkreta styrande åtgärder bör emellertid utgå också från de mera omedelbara syften som man från samhällets sida önskar få tillgodosedda vad gäller just byggnadsbranschen. Dessa syften är sammanfattningsvis följande. Byggnadsvolymens förläggning i tiden bör påverkas på ett sätt som främjar en utjämning av byggnadssysselsättningen över året. Tidsförläggningen bör också vara sådan att den bidrar till att utjämna konjunktursvängningar i samhällsekonomin. Av ekonomiska och välfärdspolitiska skäl krävs vidare en viss fördelning av byggnadsinvesteringarna på skilda regioner och skilda byggnadssektorer.

Bostadspolitiken och sysselsättningspolitiken har ibland varit på kollisionskurs mot varandra. I dagens situation har vi både arbetslöshet på byggmarknaden och tomma lägenheter. Det karakteristiska för situationen har annars varit en konstant överefterfrågan på bostäder.

Nedanstående tabell är en sammanfattning av den inventering av styrinstrumenten som den tidigare nämnda utredningen gjorde.

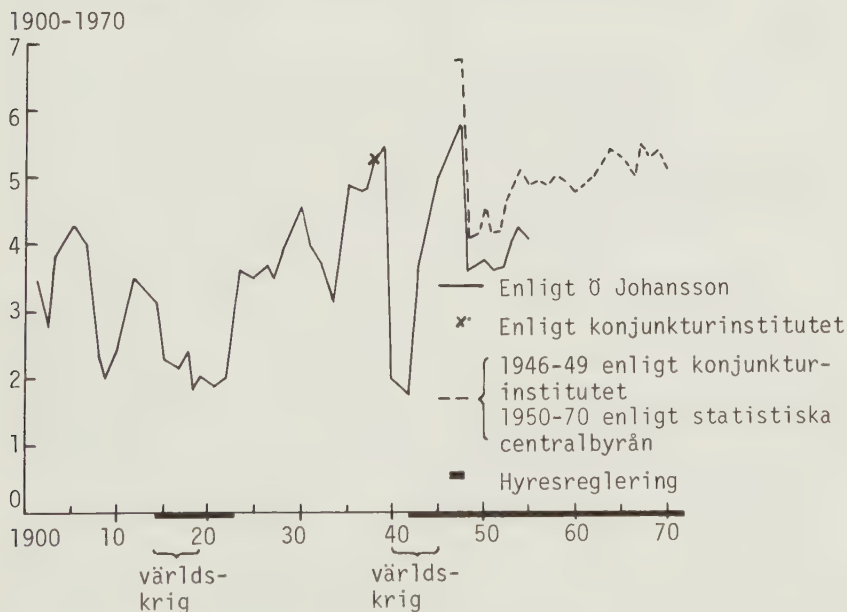
Styrinstrument	Huvudsakligt syfte	Institution
Byggnadsreglering (1942)	Utgjämna konjunktur- och säsongvariationer	Kungl. Maj:t Länsarbetsnämnd AMS
Igångsättningstill- stånd		
Rekommendationer (1964)	Utgjämning av byggnads- produktionen över året	Byggnadsnämnd
Byggnadslov	I huvudsak teknisk granskning	Byggnadsnämnd
Den statliga bygg- nadsverksamheten	Konjunktur- och säsong- utjämning. Regional styrning	Kungl. Maj:ts in- vesteringsanslag. Statliga verken
Beredskapsarbeten	Kompletterande syssel- sättningsmöjligheter för arbetssökande med svårigheter att få sysselsättning under vissa tidrymder och i vissa regioner	AMS
Investeringsavgif- ter (1952)	Konjunkturutjämning av investeringsafterfrågan	Kungl. Maj:t Länsarbetsnämnd Länsstyrelse
Investeringsfonder (1955)	Konjunkturutjämning av investeringarna	AMS
Statsbidrag	Stimulera investering- arna Kostnadsutjämning Gottgörelse Konjunkturpåverkan	Statliga verk Länsorgan
Statliga lokali- seringsstöd (1964)	Regionala fördelningen av byggandet	Länsstyrelse AMS Kungl. Maj:t (inrikesdeparte- mentet)
Vinterbidrag	Säsongutjämning	Länsbostadsnämnd
Kungl. Maj:ts pröv- ning av de kommu- nala lånebesluten	Utförande Genomförande av plane- rade investeringar	Kungl. Maj:t (finansdeparte- mentet)
Bostadspolitiken		Bostadsstyrelsen

Figur XIII:1. En grov sammanfattning av styrinstrument, huvud-
sakliga syfte och institution

Det bör också tilläggas att de uppräknade styrinstrumenten också har haft andra - ibland strukturella - effekter, både önskade och icke önskade. Kvar står dock att de framför allt har vuxit fram för att öka möjligheterna att styra och utjämna variationerna i branschen. Det är också påfallande hur de sysselsättningsmässiga aspekterna avspeglas i uppsättningen institutioner. De samhälls-
liga arbetsmarknadsinstitutionerna dominerar kartan av institu-
tioner.

Man kan väl också påstå, utan allt för stora överdrifter, att man varit framgångsrik i att lösa - eller reducera - en rad sådana konjunkturrella problem.

Investeringar i bostäder som andel av BNP till marknadspris



Figur XIII:2. (Källa: Assar Lindbeck, 1972)

Figuren ovan visar investeringar i bostäder under 1900-talet i procent av BNP till marknadspris. De starka variationerna i bostadsbyggandet framträder klart under tiden fram till mitten av 1940-talet. Från denna tidpunkt fram till 1970 uppvisar kurvan inte samma starka toppar och vågdalar. Det s k miljonprogrammet har också bidragit till den stabila bilden under större delen av 1960- och 1970-talen. Enligt vissa bedömare har hyresreglerings-systemet också inneburit en stabilisering genom sin inverkan på prisbildningen på bostadsmarknaden. Hyresregleringen innebar ju en knytning av hyresnivån till de faktiska produktionskostnaderna.

Eftersläpande institutioner och styrsystem

De svåra problem man såg under 1930- och 1940-talen hade stor betydelse för den bostadssociala utredningen i början av 1940-talet och den grundsyn som präglade denna. Koreakrisen var en viktig händelse i början av 1950-talet och i spåren av denna kom bl a systemet med investeringsavgifter och viktiga förändringar i finansieringssystemet, bl a tilläggslånen (se utvecklingen av bostadspolitiken). Vi har också tidigare nämnt hur en rad styrinstrument har vuxit fram framför allt i syfte att handskas med variationer och störningar. Man har byggt upp kunskaper omkring dessa problem, som också har förkroppsligats i olika institutioner. Användandet av styrinstrumenten har successivt formaliserats och man har byggt upp detaljerade regler för hur t ex byggnadslov, igångsättningstillstånd, investeringsavgifter, etc skall användas. (Jfr. Stinchcombe, 1965.)

Samtidigt har man, på olika håll, börjat ifrågasätta om den nuvarande uppsättningen styrsystem och institutioner är en adekvat avbildning av den nuvarande situationen och problembilden. Några exempel:

Byggnadsregleringen syftar till att utöva konjunkturstyrning av s k oprioriterade byggen. De oprioriterade byggena har oftast varit kontorsbyggnader, hotell, bensinstationer och liknande. Systemet växte fram i en bristsituation då det gällde att fördela resurserna mellan prioriterade och oprioriterade byggnadsprojekt. Den var också avgörande för projektets förläggning i tiden. För övrigt byggande lämnas s k igångsättningstillstånd, vars uppgift är att utöva säsongstyrning och att också i viss utsträckning styra den regionala fördelningen av byggandet. Det är i huvudsak länsarbetsnämnden som handlägger igångsättningstillstånd och byggnadstillstånd, men beroende på objektets typ och storlek kan också länsstyrelsen, AMS eller Kungl. Maj:t vara inblandade. Inom statens institut för byggnadsforskning har man gjort ett antal studier av byggprocesser och säger bl a att:

Den tidigare diskussionen om byggkrängel synes i många avseenden berättigad när det gäller byggnadsregleringen, dvs arbetsmarknadsmyndigheternas styrning av främst de s k oprioriterade byggenas igångsättning. Byggprocessens förlopp påverkas avsevärt av myndigheternas beslutsgång och något framgångsrikt informellt kontaktsystem har knappast utvecklats. Byggnadsregleringen synes illa anpassad till dagens stora mekaniserade byggen med hög grad av förtillverkning.
(Klingberg, 1973)

Mekaniseringen, den ökade förtillverkningen, projekterings och planeringens ökade betydelse har således inneburit att styrsystemet inte längre ger en adekvat avbildning av situationen.

Planeringens, projekterings och material- och komponentindustrins ökade betydelse både kostnads- och sysselsättningsmässigt har också inneburit att byggnadstillståndet och igångsättningstillståndet, som framför allt reglerar den egentliga byggnadsverksamheten, fått successivt minskade styreffekter och i högre grad upplevs som en störning.

Ett annat exempel på hur styrsystem ligger efter de viktigaste problemen i dag är byggnadslovet. Vi vill därmed inte kritisera den styrning och kontroll som sker av byggnaderna ur teknisk synvinkel. Däremot tenderar man ofta att uttolka och "pressa in" nya, och i grunden annorlunda, problem i de styrsystem man har till sitt förfogande.

Det kan ifrågasättas om byggnadslovet, som i stor utsträckning är ett instrument för kontroll av främst tekniska problem (brandskydd, hållfasthet), är lämpat för att hantera dagens problem (miljö, segregation etc). Denna fråga accentueras av att byggnadslovet är inrättat främst för marginella utbyggnader medan större utbyggnader kan kräva nya organisatoriska grepp.
(Ibid)

Den bristande anpassningen av styrsystemen till förändringar har samtidigt inneburit att de mera informella systemen har fått en större betydelse och ibland är huvudorsakerna till att systemet fungerar:

En generell slutsats från det första årets studier är att även om det inte är svårt att finna exempel på "störningar" av olika slag så bör man ändå ifrågasätta mycket i tidigare diskussioner om "byggkrånglet" och därav orsakad låg effektivitet. Detta beror bl a på att ett omfattande informellt system av underhandskontakter och förhandsbesked har utvecklats främst avseende kommunernas styrning.
(Ibid.)

Ytterligare ett exempel på hur ett viktigt styrsystem har tillkommit, blivit missanpassat till en förändrad situation och t o m, har det hävdats i branschen, medverkat till att förstärka problemen, är bostadskvoteringsystemet.

Inom ramen för bostadskvoteringsystemet fördelas kvoter för det totala bostadsbyggandet i Sverige på län och kommuner. Huvudtilldelningen - i m² våningsyta - sker genom bostadsstyrelsens för-

delning på länen, som i sin tur fördelar kvoter på kommunerna. Ramutvidgningarna fördelar bostadsstyrelsen direkt på kommunblock. Karakteristiskt för situationen under 1960-talet har varit att de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen vida överstigit bostadsbyggnadsramarna. En mekanism bakom detta har givetvis varit att kommunerna (i vetskap om att man ändå inte skulle få den begärda tilldelningen av bostadsbyggnadskvot) höjt nivån på sina bostadsbyggnadsprogram. Huvudtilldelningen (80 - 90 %) fördelas och fastställs på fem år. Därvid gäller planeringshorisontens tre sista år enbart expansiva kommunblock. Syftet har därvid framför allt varit att uppnå en stabil utveckling. De tomma lägenheterna och minskningen av bostadsbyggandet har emellertid drabbat oss ganska plötsligt och VD för en av de största organisationerna i Bygg-Sverige kommenterar utvecklingen:

Bostadskvoteringen har varit hämmande för branschen. Systemet med 5-årsplaner och industrikvot har inneburit stor jäkt hos kommunerna. Det finns ingen kommunalman som släpper en kvotlägenhet - då är han en död man politiskt. Dessutom har bostadsföreningarnas registrering av efterfrågan inte varit en reell efterfrågan. Därför fick vi ett kvoteringssystem för att inte överanstränga vår ekonomi och bygga mer än vi tålde. Resultatet har i stället blivit att kvoteringen har hållit produktionen uppe - i stället för tvärtom. Nu talar ingen om kvoteringen längre.
(December, 1973)

Bostadskvoteringssystemet har haft till uppgift att fördela knappa resurser i en situation som präglades av övrefterfrågan. I dag är situationen helt annan.

En institution som på ett likartat sätt bör få en i grunden annorlunda roll kan bostadsförmedlingarna vara exempel på. Den obligatoriska bostadsförmedlingen har varit ett ambitiöst sätt att så rättvist som möjligt fördela lägenheterna i en bostadskö. Samtidigt har den - och framför allt i den nya situationen - pacificerat konsumenten bl a genom att bostadsförmedlingen inte kan

erbjuda en anpassning av lägenheten till speciella boendekrav eller besluta om ändringar av t ex lägenhetens utformning. Den bristande direktkontakten mellan konsumenten och bostadsförvaltaren har medverkat till att i en övrefterfrågan - avskärma bostadsförvaltaren från feedback. Under 1973 har vi kunnat se hur både kommunala och kooperativa bostadsförvaltare på ett helt annat sätt än tidigare försökt att marknadsföra sig och utveckla en högre variationsrikedom för ökad anpassning till individuella krav. S k bostadsbutiker - inte minst knutna till de kommunala bostadsföretagen - har varit ett synligt bevis på en förändrad situation.

Bostadsstyrelsen bildades 1948/1949 genom en omorganisation av statens byggnadslånebyrå. De allvarligaste problemen var under den här tiden den låga bostadsstandarden och byggnadsvolymen, de höga hyrorna och spekulationsverksamheten på bostadsmarknaden. Bostadsstyrelsens strategi har framför allt varit dels att kapa kostnadstopparna i bostadsproduktionen och dels att garantera goda bostäder åt konsumenterna. Detta har genomförts genom detaljerade normer och regler. Denna strategi var adekvat för den situation som kännetecknade bostadsförsörjningen under större delen av efterkrigstiden. Den organisation som byggdes upp och de styrsystem som utvecklades har i väsentliga avseenden varit effektiva. Samtidigt har bostadsstyrelsen haft och har fortfarande mycket bristfälliga kontakter med konsumenterna och kunskaper om konsumenternas önskemål. Producenterna har också varit så hårt styrda av bostadsstyrelsen att de inte varit motiverade att utveckla några kontakter med konsumenterna.

VD i byggföretaget Platzer Bygg, Yngve Öberg, har redovisat följande uppfattning om regelsystemen:

Hela det regelsystem vi jobbat med har siktat på kvantitet. Reglerna utformades på 1940- och 1950-talen för att lösa problemen då. Alla i byggbranschen är vi en produkt av det regelsystem vi levt i. Myndigheterna säger att inget hind-

rar oss från att göra bra lösningar. Men det finns inga tillägg för sköna miljöer men väl till sista litern på kylskåpet. Stänger man sin panna blodig mot pantvärdet lägger man inte till 2 - 3 % för att få en hygglig miljö i en lagom stor skala. Om man vill göra en blandad bebyggelse fastnar man i regelsystemets olika bestämmelser. Man får olika belåningar, svårt att organisera förvaltningen ... När man följer regler slutar man tänka själv. Kreativiteten upphör. (Tidningen Byggnadsindustrin, 1974:5, s. 11-12)

De tomma lägenheterna är ett symptom på att bostadsstyrelsen inte har lyckats styra fram lämpliga bostäder och boendemiljöer. I dagens situation behöver vi framför allt stimulera nya lösningar. Detta innebär att det inte huvudsakligen är fråga om att utveckla en standard utan snarare att få till stånd innovationer. I stället för generella kostnadskontroller är det viktigt att granska företag eller projekt med låga kostnader och sprida resultatet från dessa.

Vi har tidigare talat om två i grunden skilda styrningsfilosofier.

- Att klara av utövandet av styrning väsentligen genom att öka sin egen variationsrikedom (här har vi bl a diskuterat institutionell reglering, förstärkning av styrkapaciteten genom styrning i olika steg, decentralisering).
- Inrikta styrningen på, och öka styrförmågan genom, att reducera variationsrikedomen i Bygg-Sverige.

Bostadsstyrelsens styrning har varit huvudsakligen av det senare slaget. I dagens situation, när man efterlyser nya lösningar och innovationer, innebär denna strategi enbart att man får fram stereotypa lösningar överensstämmande med existerande normer. Därmed har man också haft mycket små möjligheter att se exempel på experiment och avvikande lösningar och göra utvärderingar av sådana. De utvärderingar som har gjorts har huvudsakligen gällt

i vilken utsträckning de nya lösningarna stämmer överens med normerna och reglerna. Avvikelserna har därvid mötts med korrek-
tiva åtgärder snarare än förstärkts och analyserats grundligare.

Av betydelse har säkerligen också varit att bostadsstyrelsen huvudsakligen arbetat med "negativa problem", dvs brister, konflikter och motstridande intressen. "Positiva problem" gäller däremot problem att skapa någonting nytt och få i gång en utveckling i systemet. Genom inriktningen på de negativa problemen har man också byggt in en "antiutvecklingstradition" i Bygg-Sverige. När man sedan ställts inför en situation som ställer krav på utvecklingsförmåga, förmåga till omtolkning och kreativitet har man i väldigt liten utsträckning traditionen, kunskaperna eller strukturen att ta itu med sådana problem.

Den statliga byggforskningen har huvudsakligen varit inriktad på tekniska problem. I regel har dessa varit mycket specialiserade och dessutom ofta haft att göra med enskilda material och väl avgränsade specialiserade delproblem. Samtidigt hävdar många framgångsrika byggnadsföretag att sättet att utveckla kunnande är unikt och framför allt sker i konkreta projekt. Detta är antagligen speciellt viktigt då problemen börjar få systemkaraktär, dvs börjar hänga ihopa, kräva en integrerad ansats, en helhetssyn. Byggföretagens systemutveckling - framför allt representerade av totalentreprenadbegreppet - är av en annan karaktär än de projekt som den statliga byggforskningen står för.

Förutsättningarna att sprida resultat rörande specialiserade delproblem eller produkter är helt annorlunda än att förmedla systemkunskaper och kunskaper om integrerade lösningar och idéer. Det är de senare som våra framgångsrika byggnadsföretag har inriktat sig på.

En lång rad av den övriga uppsättningen styrintstrument har, som tidigare nämnts, varit inriktade på att klara av variationer och störningar. En välkänd sats inom organisationsteorin säger att en byråkratisk organisationsstruktur är bättre anpassad till återkommande rutinproblem än till problem som kräver anpassning, omorientering och nya lösningar.

De problem som upplevs vara de viktigaste i Bygg-Sverige i dag är inte av arten: "Hur skall vi förfinna våra nuvarande styrintstrument?" "Hur skall vi bäst klara av konjunkturförändringarna i branschen?" "Hur skall vi bättre kunna känna av variationerna?" De viktigaste frågorna är i stället av typen: "Vilken inriktning skall vår bostadsproduktion ha?" Hur skall ansvars- och inflytande-fördelningen vara stat-kommun-företag-konsument?" "Är situationen på arbetsmarknaden resultatet av en återgående förändring?" "Vilka institutioner bör vi avveckla och vilka bör vi utveckla?" "Är de tomma lägenheterna endast ett symptom på mera djupt liggande brister i systemets funktion?" Exemplen kan mångfaldigas.

Ett exempel på hur man på vissa håll i branschen mera medvetet försöker analysera problem och förändringar - framför allt i termer av variationer och strukturella förändringar - återfinns i en utredning från Svenska Byggnadsarbetareförbundet (1972).

Övergången från snabbt expanderande byggsysselsättning under 1950-talet och första hälften av 1960-talet till stagnation eller tillbakagång under senare delen av 1960-talet sägs ha vissa likheter med de konjunkturrella förändringarna under senare delen av 1950-talet. Ett nytt och allvarligt inslag är emellertid att arbetslösheten inom byggnadsindustrin under upprättningsåren 1969 - 1970 inte pressades tillbaka till de låga värden som uppmättes i början av 1960-talet. Dessutom registrerade många länder i Västeuropa tendenser till ny recession inom byggområden redan 1971 - 1972, vilket ytterligare stärker intrycket av strukturell snarare än konjunkturrell obalans inom den västeuropeiska byggnadsindustrin.
(s. 10)

I figuren nedan kan man spåra denna utveckling.

Arbetslöshet inom byggnads- och anläggningsverksamhet
i Västeuropa 1962 - 1971. Index 1964 = 100



Diagrammet avser arbetslösheten inom byggnadsindustrin i Belgien, Danmark, Frankrike, Italien, Nederländerna, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyska Förbundsrepubliken och Österrike. Vissa brott i de statistiska serierna föreligger ifråga om Belgien, Nederländerna, Storbritannien och Tyska Förbundsrepubliken. Detta torde emellertid inte beröra den allmänna tendensen som speglas i diagrammet.

Utvecklingen 1970-1971 är skattad med hänsyn till de preliminära data som föreligger (Ibid., s. 12)

Figur XIII:3.

Det är viktigt att göra en adekvat uttolkning av den typ av förändringar som har lett till problem på byggarbetsmarknaden. Diagnosen av problemen måste få effekter på vilken typ av åtgärder som vidtagits. Strukturella förändringar kan inte mötas med korrekativa åtgärder, "påläggningar", eller andra tillfälliga ingrepp för att vara effektiva på längre sikt. De måste i stället mötas med mera grundläggande strukturförändringar.

De föreställningar som har legat bakom förändringarna i yrkesstrukturen, löneformerna och utbildningen inom byggarbetsområdet grundar sig på att de förändringar som har följt framför allt i spåren av teknologiutvecklingen måste motsvaras av strukturförändringar på byggarbetsmarknaden. Det är inte möjligt att genom t ex bättre sysselsättningsprogram, förfining av konjunkturstyrningen, etc, lösa problemen. Förändringen av byggutbildningen har framför allt siktat på en bredare basutbildning och förändringarna i lönesystemet har bl a velat öka förutsättningarna för en integrering av arbetsuppgifterna mellan olika yrkeskategorier. Vi har tidigare talat om detta som ett resultat av en "gränsupplösningsprocess" genom vilken de olika arbetsuppgifterna blivit allt mer beroende av varandra, svårigheterna att sätta gränserna mellan olika yrkeskategorier ökat, etc. Gränserna har successivt upplösts, framför allt på grund av teknologiska förändringar, och ställt krav på nya kopplingar och nya former för integration.

Den typ av problem det tycks vara fråga om har snarare karaktären av utvecklingsproblem (omorientering, paradigmbyte) än av rutinproblem (variation, förfining). Den typ av förändringar som problemen kan spåras tillbaka till har snarare strukturell och tvärgående karaktär än återgående och funktionell karaktär.

Vi har bl a i avsnittet om styrningen i Bygg-Sverige visat hur man har hanterat strukturella förändringar som om de var av återgående karaktär och sett hur detta har lett till ytterligare problem och ineffektiviteter. Vi tror inte att detta är någon tillfällighet, tvärtom, kunskapsutvecklingen och framväxten av styrinstrument och institutioner har utgått från viktiga problem som har haft karaktären av variationer och störningar. I kraft av de framgångar som man har haft vid lösandet av många av de gamla problemen använder man sig av samma instrument och organisatoriska arrangemang för att ta itu med den nya situationen i Bygg-Sverige. Problemen diag-

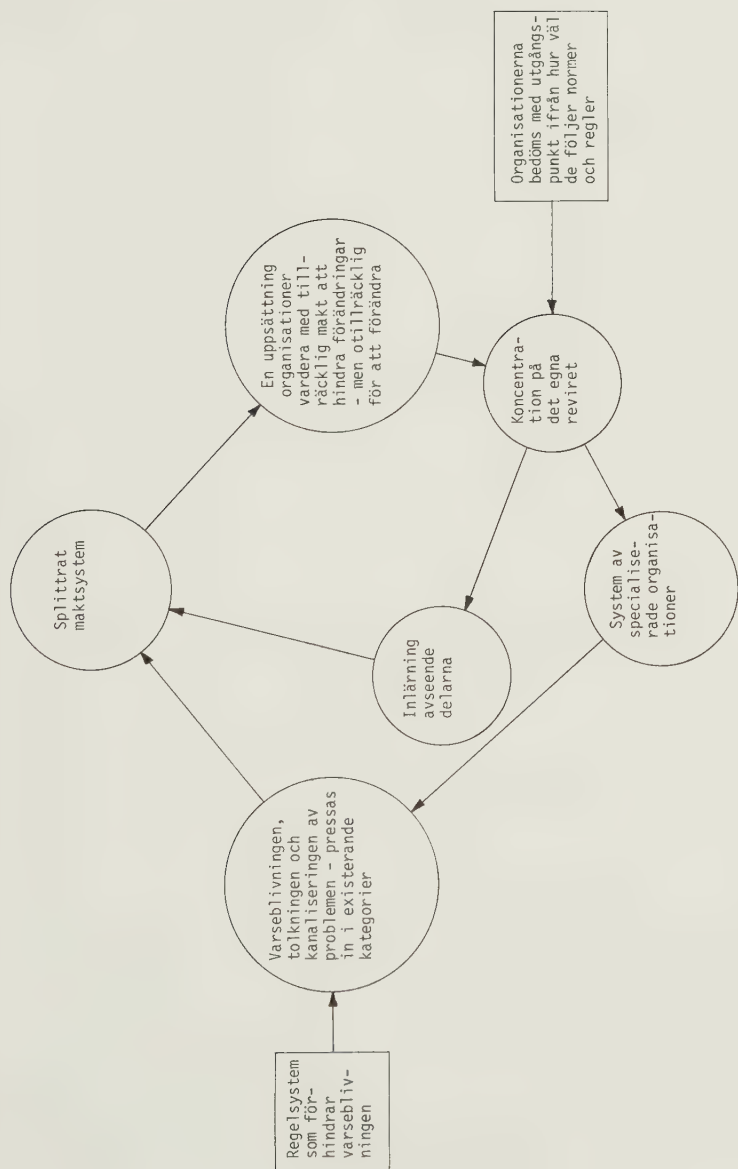
nostiseras och behandlas som variationer, inte minst i syfte att få dem att passa in i den nuvarande uppsättningen instrument och den existerande strukturen.

Organisationen av makt och kunskapsutveckling hindrar anpassning

Här vill vi koncentrera oss på två aspekter:

- Organisationen av makten
- Organisationen av kunskapsutvecklingen

Dessa båda aspekter hänger samman och påverkar varandra ömsesidigt. Splittringen av maktsystemet leder till en splittrad inläring och kunskapsutveckling, som i sin tur ytterligare accentuerar makt-splittringen. Situationen kan beskrivas med en ond cirkel.



Figur XIII:4. Maktssystemet och kunskapssystemet låser varandra i en ond cirkel. Utformningen av belönningssystem och regelsystem förstärker låsningen ytterligare

Uppsplittningen av makten på en rad olika institutioner och organisationer i systemet har haft en avgörande betydelse för möjligheterna till förändring och utveckling. Vi har fått en uppsättning organisationer som alla har haft tillräcklig makt för att låsa systemet och förhindra förändringar. Ingen enskild organisation har emellertid haft tillräckligt med makt för att åstadkomma några djupgående förändringar.

Strategin i systemet har därför varit att koncentrera sig på, och konsolidera, det egna reviret. De starkaste reaktionerna har man fått när man har kommit in på andra revir, arbetsuppgifter och ansvarsområden (jämför Beers begrepp "esoteriska boxar", institutioner och organisationer som successivt sluter sig och bygger upp barriärer mot omvärlden, och Schons "dynamisk konservatism", enligt vilken den största energin åtgår för att upprätthålla stabiliteten, kämpa för att förbli oförändrad och bevara sina gränser.)

Koncentrationen på det egna reviret förstärks av att organisationerna framför allt bedöms, belönas och bestraffas med utgångspunkt från hur väl de följer uppställda normer och regler. Initiativ och lösningar som avviker från uppställda normer, arbetsuppgifter och ansvarsområden bedöms inte utifrån om de är överlägsna existerande lösningar utan jämförs i stället med hur pass väl de stämmer överens med existerande normer och regler. Belöningssystemet är antagligen det bästa exemplet här.

Effekterna blir dels att vi får ett system av specialiserade organisationer, dels att inläringen och kunskapsutvecklingen avseende avgränsade delar präglar systemet. Ett bra exempel på hur utvecklingen av kunskaper i Bygg-Sverige framför allt gällt delar och inte någon sammanhängande helhet kan bostadsstyrelsen vara ett exempel på. Den tekniska byrån utvecklar bostadstekniska normer avseende kvaliteten på våra bostäder och värderingsbyrån

utvecklar belåningsmetoder och belåningsvärde för utformningen. Byråernas verksamhet har renodlats och samarbetet mellan byråerna förekommer endast i ringa utsträckning. I själva verket hänger kostnads- och kvalitetsaspekterna samman genom att förändrade kvaliteter ger förändrade kostnader och att belåningsvärdena starkt styr kvalitet och utformning. Inläring avseende delarna har förhindrat en utveckling av mera integrerade kunskaper. Samtidigt har man avhänt sig möjligheterna till inläring genom att feedbacken om hur normerna fungerar dels sker genom kommunerna och dels genom att avvikelserna inte blir föremål för någon djupare analys.

Varseblivningen, tolkningen och kanaliseringen av problemen blir ett resultat av hur uppsättningen institutioner och styrsystem ser ut. Nya och i grunden annorlunda problem pressas in i de existerande kategorierna. Problem som skär tvärs över de organisatoriska gränserna och kräver att olika organisationer tillsammans mobiliseras för att kunna handskas effektivt med dem förblir många gånger olösta eller plockas sönder i sina delar för att passa in i den specialiserade strukturen. Detta förstärks av de regelsystem som har förhindrat varseblivningen och en adekvat bedömning av problemen. Exempel på detta, som vi har beskrivit mera utförligt tidigare, har utformningen av lönesystemet varit. De generella prislistorna kritiserades för att ge en snedvriden bedömning av effektiviteten i olika produktionssystem. Belåningssystemet har också verkat i denna riktning. Pantvärdesbeloppet används ofta som ett mått på effektiviteten. Detta har också fått som följd att överlägsna lösningar, som inte har kunnat förutsättas och belönas i lånesystemet, har förhindrats eller fått en felaktig bedömning.

Både den selektiva varseblivningen och den splittrade inläringen bidrar till att upprätthålla och förstärka det splittrade maktssystemet.

Den splittrade inläringen, framväxten av specialiserade organisationer och byråkratiseringen av Bygg-Sverige har medverkat till att man har svårt att ta itu med sådana problem som skär över existerande gränser för ansvarsfördelning, arbetsuppgifter, etc, problem som framför allt är av strukturell karaktär och kräver en mera grundläggande förändring och omorientering, en situation där osäkerheten är stor om olika lösningars användbarhet och där man efterlyser innovationer och experiment.

Vi skall skilja mellan två olika problemlösning- eller planerings-situationer och diskutera vilka krav dessa ställer på sättet att organisera verksamheten.

Två olika problemlösningssituationer

Vi har diskuterat två i grunden olika kategorier av problem i Bygg-Sverige. Å ena sidan kan man tala om variationer och funktionella problem (specialistproblem), och å andra sidan strukturproblem och tvärgående problem. Den förra problemkategorin har karaktären av förfining och förbättring av existerande system, de senare har karaktären av utvecklingsproblem och problem som kräver mera grundläggande förändringar av den organisatoriska strukturen.

Dunn (1971) framhåller viktiga skillnader i olika planeringssituationer väsentligen med utgångspunkt från:

1. I vilken utsträckning målen är mätbara och stabila och
2. Det aktuella systemets komplexitet och kunskaperna om den teknologi som definierar orsak/verkan-relationerna.

I en planeringssituation som karakteriseras av att målsättningen är föränderlig och icke mätbar och systemet är komplext och kunskapen om teknologin är bristfällig, är detaljplanering inte möjlig, utan problemlösningen måste få karaktären av en successiv inlärningsprocess.

Normann (1975) urskiljer målsyn och processyn som två olika planeringsfilosofier och hänför den senare till komplexa planeringsmiljöer och den förra till välavgränsade och kända planeringsmiljöer.

Låt oss utgå ifrån en taxonomi enligt vilken organisationsstrukturen betraktas mot följande kategorier:

Teknologi \ Mål	Känd	Okänd
Känt	A	B
Okänt	C	D

Figur XIII:5

Teknologi vill vi ge en bred innebörd. Är teknologin känd känner man nödvändiga input, komponenter och orsak/verkan-sammanhang. Är målet känt känner man slutprodukten och det är i regel möjligt att operationalisera målet och mäta effektiviteten av insatta medel mot detta.

Detta är givetvis en mycket grov modell, men viktigt förklaringsvärde genom att relatera olika problem och situationer till olika sätt att organisera verksamheten. Vi skall titta på de båda extremfallen.

Fall A - Mål och teknologi kända - Strukturförfining

Här är mål och teknologi kända. Ett extremt exempel på detta i Bygg-Sverige kan vara själva produktionen av ett hus eller ett bostadsområde med hjälp av nätverksplanering. Man känner till exakt hur slutprodukten kommer att se ut, har kunskaper om vilka input som är nödvändiga i processen och hur dessa bör kopplas samman på effektivaste sätt. Situationen karakteriseras av att:

1. Inlärnin g är involverad endast i minimal utsträckning.
2. Ett viktigt syfte är att skydda processen från störningar och variationer och upprätthålla kontroll och stabilitet.
3. Störningar och variationer tas inte som utgångspunkt för utvärdering och inlärnin g utan de korrek tiva åtgärder na och utveckling av skyddsmekanismer är viktiga.
4. Rutinproblem dominerar.

Som vi har sett har en stor del av de styrsystem och organisationer, som successivt har utvecklats, i hög grad anpassats till den här typen av problem.

Uti från förutsättningar na att målen är kända och kan operationaliseras i de flesta fall, och att teknologin är känd, har man utformat en "mekanistisk" (Burns & Stalker, 1961) eller byråkratisk organisationsstruktur. Väsentliga egenskaper hos denna är att kontroll, auktoritet och informationsutbyte har hierarkisk struktur. Interaktionen mellan organisationsmedlemmarna tenderar att ske vertikalt, dvs mellan över- och underordnade. Väl specific-

rade ansvarsområden är viktiga och önskvärda, specialisering och funktionell indelning är en viktig utgångspunkt vilket också leder till att problemen definieras i överensstämmelse med denna funktionella indelning. Komplicerade regelsystem, central detaljplanering och formell planering och kontroll är vanligtvis viktiga ingredienser i den byråkratiska organisationen. Kunskapsutvecklingen är väsentligen lagd på centrala organ.

Om vi återgår till det extrema exemplet med nätverksplanering av produktionsprocessen kan vi se att många egenskaper i den mekanistiska strukturen stämmer överens med situationen och problemets karaktär. Man känner teknologin och det är möjligt att detaljplanera processen. Specialisering är möjlig och styrning och kontroll är väsentliga för att produktionsprocessen skall kunna fungera effektivt. Det gäller att skydda produktionsprocessen från störningar och variationer och styrinstrumenten är utformade i överensstämmelse med detta.

Den byråkratiska organisationen stämmer bättre överens med rutinproblem och specialistproblem än med problem som är strukturella eller tvärgående till sin karaktär. De strikta ansvarsgränserna, specialiseringen och revirtänkandet, är hinder för utvecklingen av "tvärgående kunskaper". De är också hinder för organisatoriska experiment där kopplingar mellan olika enheter successivt växer fram och förmår handskas med problem av tvärgående karaktär. De strukturbevarande åtgärderna är viktiga och detaljerade regelsystem anpassar sig trögt, eller inte alls, till strukturella förändringar.

Den nuvarande situationen ställer i stället krav på en i grunden annorlunda modell eller problemlösnings/planeringsfilosofi. I denna gäller det framför allt att ta fasta på sådana egenskaper som har att göra med organisationernas förmåga att utveckla nya kunskaper, successivt anpassa sig till förändringar och genom väl-

utvecklade feedbackkanaler ha förmåga att upptäcka avvikelser, noggrant analysera dessa och låta resultatet få konsekvenser på organisationsstrukturen. När man inte är i stånd att i god tid förutsäga förändringar måste man i stället lägga tyngdpunkten vid förmågan att upptäcka nya problem och spåra missanpassningar mellan organisationsstrukturen och de problem vars lösande den är ämnad att stödja.

Den byråkratiska styrningen och strukturen, är givetvis inte oacceptabel i varje situation. Däremot gäller det att förstå i vilka situationer denna modell är lämplig. Dessa tror vi framför allt karakteriseras av att man har att göra med precisa problemavgränsningar och problemformuleringar, en relativt stabil situation och där man har goda kunskaper om vilka åtgärder som leder till önska-
de resultat.

I en uppsats om "målformulering och effektivitetsmätning i statsförvaltningen" säger författarna:

I de situationer som inte är särskilt väl strukturerade - och de är många inom den offentliga förvaltningen - är det inte möjligt och meningsfullt att leta efter mål i traditionell betydelse eller använda effektivitetsmått av traditionellt slag. Kriteriet på dessa organisationers effektivitet kan inte vara i hur hög grad de uppfyller en uppgift som antas definierad genom en målnedbrytningsprocess om ingen kan ha kompetens eller möjlighet att utföra. De måste bedömmas med utgångspunkt från hur de bl a genom sin inläring och kunskapsutveckling bidrar till anpassningsförmåga och lösandet av totalproblem. Den grundläggande frågan är om strukturen är anpassad för styrproblemets karaktär.
(Normann & Rhenman, 1972, s. 26)

Betecknande för dagens situation är i stället att olika problem hänger samman på ett sådant sätt att man har svårt att göra några exakta problemavgränsningar och t o m formulera vilka som är de grundläggande problemen. Betecknande har också varit de snabba

förändringarna på bostadsmarknaden och bristen på idéer och kunskaper om hur man skall gå tillväga för att hantera problemen.

Fall D - Mål och teknologi ej kända eller osäkra - Strukturutveckling

I den här situationen är varken mål eller teknologi kända. Det är inte möjligt att formulera detaljerade mål eller göra adekvata problemformuleringar. Osäkerheten är stor om orsak/verkan-relationer och vilken typ av resurser som krävs.

En viktig konsekvens av detta är att det inte i förväg är möjligt att i detalj planera utvecklingsprocessen. De rationella planeringsmodellerna, framvuxna ur föreställningarna i mål/medelmodellen ger dålig vägledning i den här situationen (Normann & Rhenman, 1972). Hela utvecklingsprocessen kan inte planeras i förväg. Därför är det viktigt att i stället se till så att man lär sig så mycket som möjligt kontinuerligt under själva processen. Det är mycket vanligt att man i olika institutioner efterlyser mera detaljerade mål och har problem med att översätta överordnade mål till mätbara delmål. Det är också vanligt att man ställer krav på mera forskning för att minska osäkerheten om viktiga orsak/verkan-relationer. Från andra håll hörs krav på mera samordning mellan olika organisationer och institutioner. Det sistnämnda fallet kan tolkas som ett symptom på att man har att göra med problem av tvärgående karaktär. Kraven på mera precisa mål och mera forskning kan tolkas som ett symptom på att man befinner sig i situation D i vår matris. Vi gav inledningsvis några exempel på sådana problem, och konfronterar vi dessa med typiska egenskaper i den byråkratiska organisationen, kan vi konstatera att:

1. Den funktionella specialiseringen är ett hinder, eller en tröghet vid lösandet av tvärgående problem.
2. Revirtänkandet hindrar organisatoriska experiment, i den me-

ningen att det krävs att man provar ut olika relationer till andra organisatoriska enheter för att ge en adekvat avbildning av problem som är av tvärgående snarare än av funktionell karaktär.

3. Strukturförändringar kräver en ständig inlärnings- och omtolkningsprocess.
4. Beteendet i organisationen bedöms av hur väl det stämmer överens med de detaljerade regelsystemen - inte av hur bra de är för systemet i dess helhet.
5. Problemen har många gånger inte hierarkisk karaktär. Problem bildar i stället ofta ett komplicerat mönster, s k "onda cirklar", där olika delar förstärker varandra och där det inte är möjligt att avgöra vad som är orsak och vad som är verkan.

Vi vill ta upp tre exempel på åtgärder, som syftar till att öka systemets förmåga till inlärnings och utveckling. Dessa kan formuleras som strategier för att förstärka några ingredienser som är viktiga i lärande system. (Jfr Buckley, 1967.)

Åtgärder som syftar till att förstärka	Karaktäristiska drag i den nuvarande situationen
- framväxten av integrerade kunskaper. (Kunskapsutveckling med utgångspunkt från sammanhängande helheter.) - experiment och variationsrikedomen - avvikelser mellan förväntningar och utfall, etablerade uppfattningar och existerande problem, organisationsstruktur och problemstruktur	- specialiserade institutioner, revirtänkande, splittrad inlärning - styrning genom att reducera variationsrikedomen, byråkratiska experimentkvoter - dåligt utvecklade feedbackkanaler, korrekativa åtgärder, utse syndabockar, snabbt gräva ner misstag

Figur XIII:6. Att öka inlärningsförmågan genom att förstärka viktiga ingredienser i en struktur för inlärning

Den första typen av åtgärder går ut på att förstärka framväxten av integrerade kunskaper och stimulera en kunskapsutveckling med utgångspunkt från någon sammanhängande helhet. Det som i dag är utmärkande för systemets struktur är en uppsättning specialiserade institutioner och organisationer med ett utpräglat revirtänkande.

Den andra typen av åtgärder för att öka systemets möjligheter till inlärning och utveckling syftar till att förstärka experimentmöjligheterna och variationsrikedomen i Bygg-Sverige. Ett väsentligt drag i styrparadigmen har i stället varit att utöva styrning genom att reducera variationsrikedomen. Därmed har man också eliminerat möjligheterna att alternativa och konkurrerande lösningar skulle utvecklas. För att trots allt få till stånd en viss experimentverksamhet har man under de senaste åren inrättat ett system med s k experimentkvoter. Företagen kan här ansöka om dispenser ifrån normer. Uppfattningarna i branschen om dessa kvoter är att

de är ännu mer omgärdade av byråkratisk kontroll än det vanliga byggandet. Ett trähusföretag har kommenterat detta på följande sätt:

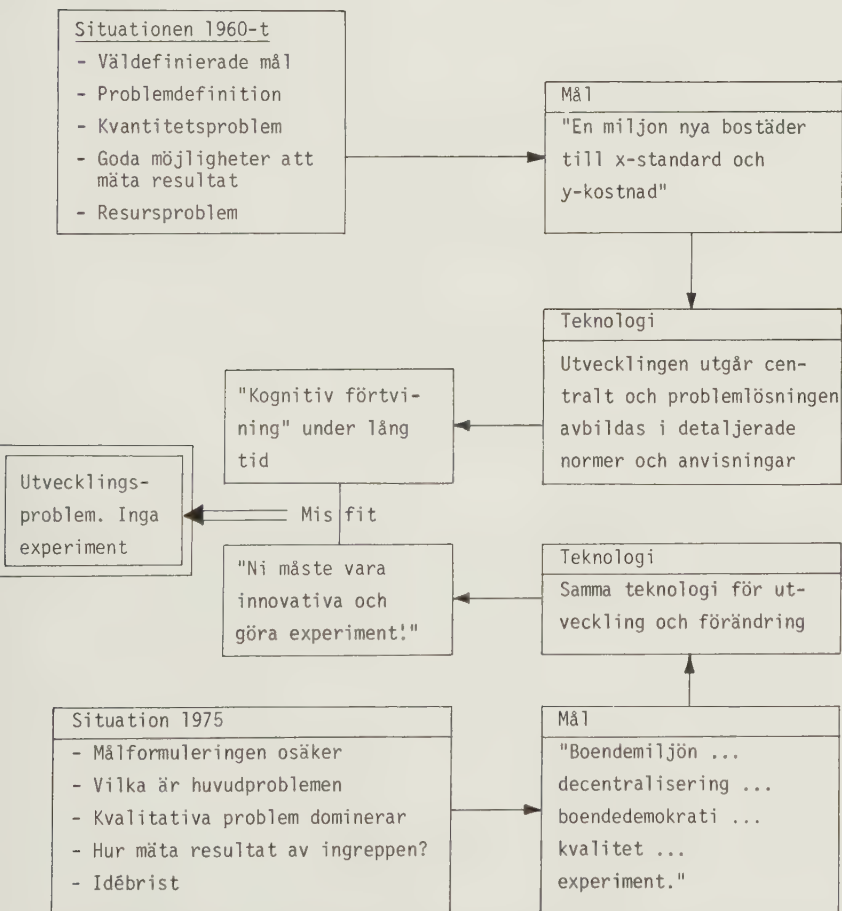
Utbudet av hus är i dag låst till 90 % på grund av bostadsstyrelsens normer. Man lovar experimentkvoter, företag som försöker gå över till dessa kommer i ett ännu värre läge förutom att andra myndigheter finns, skall då även staten, STU och utvecklingsrådet titta på det. Det skall vara ett godkänt experiment också.
(Brodén, 1973, s. 3)

Prövandet av nya lösningar har också försvårats genom begränsningen av experimentmöjligheterna till att avse begränsade delproblem. Var och en kan endast lära sig om delproblem medan framväxt av den samlade probleminsikt som är nödvändig för verkligt nya lösningar hindras.

Den tredje typen av åtgärder har att göra med uttolkningen av experimenten. Åtgärder som har som utgångspunkt att förstärka avvikelserna mellan de initiala föreställningarna om experimenten och det faktiska utfallet eller avvikelser mellan organisationsstruktur och problemstruktur är väsentliga. Framträdande egenskaper har i stället varit dåligt utvecklade feedback-kanaler inte minst mellan styrorganen och det styrda systemet. Strategin har också varit att möta avvikelser, nya idéer och udda lösningar med negativ feedback, dvs med korrekativa åtgärder. Utvärderingen har huvudsakligen inneburit en jämförelse med de existerande normerna och reglerna snarare än en utvärdering med utgångspunkt ifrån det tillskott eller den nytta de avvikande lösningarna skulle kunna ge systemet i dess helhet. Det har också varit påfallande hur litet man har lärt av de misstag som man har gjort. Man har framför allt inriktat sig på att så snabbt som möjligt gräva ner misstagen och konstruera bortförklaringar. Om vi har inlärningsmodellen som utgångspunkt så har misstagen en viktig funktion om de används för en diskussion om en förändrad inriktning av systemet eller leder till en ökad förståelse av situationen.

Den använda "utvecklingsteknologin" - grunden till dagens utvecklingsproblem

De experimentkvoter som inrikesdepartementet inrättade 1972 har således endast utnyttjats i några enstaka fall. Vi skall försöka säga någonting mer om de faktorer som vi tror är bakomliggande för denna situation och de processer som bidragit till utvecklingsproblemen.



Figur XIII:7. Utvecklingsproblemen som ett resultat av en grundläggande misfit

Vi har här utnyttjat samma komponenter som återfinns i den modell vi tidigare tagit upp i det här kapitlet, nämligen:

- Mål
- Teknologi
- Situation

Situationen medgav, och problemen hade en sådan karaktär, utformandet av relativt klara mål. Man försökte bygga ikapp bostadsbristen och ta upp standarden till en fastlagd nimiminivå. Det var självfallet också lättare att diskutera, och komma överens om, en "enhetlig köksstandard" än en "riktig boendemiljö". Målen översattes i en teknologi för utveckling som baserades på en central problemlösning och en omformulering av denna i normer och anvisningar. Målsättningen har i stort uppfyllts och vi kan se en rad framgångar och positiva förändringar som ibland saknar motstycke i världen. Samtidigt har vi kunnat konstatera, att detta också inneburit en "kognitiv förtvinning" av Bygg-Sverige under en lång tid.

Situationen 1975 är betydligt svårare att strukturera. Vi har flera gånger tidigare försökt att beskriva skillnaderna mellan de bägge situationerna och vill här endast peka på den osäkerhet som finns om hur Bygg-Sverige bör utvecklas och de svåra, och oöverblickbara, kvalitativa problemen som finns. De mål som tycks dominera hos bostadspolitikerna är betydligt "mjukare". Man börjar t o m att ifrågasätta om det är möjligt att utveckla boendemiljön, etc, på samma sätt som köksstandarden, dvs genom central problemlösning och enhetlig normering. Samtidigt tycks man inte ha någon i grunden ny teknologi för utveckling och förändring av Bygg-Sverige. (Vi skall i nästa kapitel diskutera några drag i en alternativ teknologi för utveckling.)

Resultatet har blivit att man i dag ställer krav på innovationer och experiment på olika organisationer i Bygg-Sverige, samtidigt som systemet har utarmats under en lång tid. Denna grundläggande misfit tror vi är en viktig bakomliggande förklaring till de nuvarande utvecklingsproblemen.

Sammanfattning

1. För att effektivt kunna lösa problem måste utformningen av styrsystem och organisation stämma överens med problemstrukturen.
2. Organisationsstruktur och styrsystem är ett resultat av historiska problem och kriser.
3. Styrsystem utvecklades för att effektivt kunna hantera störningar och variationer och de återkommande problemen möjliggjorde en utveckling av rutiner, befogenheter och förhållandevis goda kunskaper om orsak/verkan-relationer. En i organisationsteoretisk mening byråkratisk struktur växte fram.
4. Problemen 1975 är utvecklingsproblem, strukturella tvärgående problem. Kunskaperna om orsak/verkan-relationer, dvs om effekterna av insatta åtgärder är bristfälliga. Målen är oklara och visioner saknas, genuint nya lösningar har inte kunnat utvecklas.
5. Fördelningen av makt och kunskaper låser, tillsammans med belöningssystem och regelsystem, systemet och hindrar anpassning och utveckling.
6. När mål och teknologi är kända och stabila är en byråkratisk organisation möjlig. När mål och teknologi är okända eller snabbt föränderliga måste man ha en struktur som stimulerar utveckling, anpassning och inläring. Inlärningsmodellen måste användas i sådana situationer.

Motstridande uppfattningar i de bostadspolitiska utredningarnas spår

En rad bostadsutredningar har under 1974 avrapporterat sina resultat. Redan i slutet av 1973 lämnade boendeutredningen, som hade att utreda bostadsbyggandets omfattning och inriktning, sitt betänkande med bl a förslag till vissa omedelbara bostadspolitiska åtgärder i avvaktan på ett mera långsiktigt reformprogram. Boendeutredningen och bostadsfinansieringsutredningen avgav 1974 betänkandet "solidarisk bostadspolitik" där man bl a tog upp problem kring bostadsmiljön, boendedemokratin, finansieringssystem och överordnade målfrågor. Bostadsskattekommittén kom med sin utredning i början av 1974 och arbetsuppgifterna omfattade framför allt förslag om ändringar i villabeskattningen, införande av ett allmänt avdrag för hyresgäster och bostadsrättsinnehavare, avveckling av garantibeskaaffningen för bostadsfastigheter och ändrat beskattningsår för avdrag för räntor som finansieras inom ramen för paritets- och räntelånesystemet. Slutligen lämnade bygglagsutredningen, som tillsatts redan 1968, sitt förslag till principer för framtida lagstiftning när det gäller markanvändning och byggande. Förslaget innehåller också ett nytt system för planläggning. Dessa utredningar resulterade i propositionen (1974:150) "riklinjer för bostadspolitik" i slutet av 1974. Bygg-Sverige-kommentarerna till bostadspropositionen har varit mycket olika. Alltifrån uppfattningen om att den enbart innebär synnerligen marginella förändringar, till att den i grunden förändrar vår bostadspolitik.

Propositionen är ett ambitiöst och i allt väsentligt framgångsrikt försök att så effektivt som möjligt utnyttja de finansiella och administrativa medlen som har kunnat ställas till bostadsdepartementets förfogande för att lösa de många och besvärande problem som drabbat bostadsförsörjningen under de senaste åren.

(Folke Bengtsson, VD i Svenska Riksbyggen. Källa: Att bo 1974:6, s. 12)

Ovanstående uppfattning står i stark kontrast mot en annan byggherrekategori, nämligen HSB, som kritiserar propositionen både när det gäller utformningen av skattesystem, finansieringssystem, kravet på anbudskonkurrens och avsaknaden av en lösning på problem med tomma lägenheter.

Det övergripande mål som HSB förespråkade - likställighet i skatteavseenden mellan olika upplåtelseformer - uppnås inte med det här förslaget. På denna punkt bekräftas nu vad vi hela tiden hävdade att ett acceptabelt för hela bostadsbeståndet verkande utfall förutsätter en lösning inom beskattningens ram... Rent allmänt är det något av en anakronism att vi i en tid då stora anspråk ställs på folkrörelserna och inte minst på Kooperationen såsom en konsumentstyrd motvikt till institutionalisering och byråkratisering skall behöva dispenser för att kunna te ex sköta upphandlingarna som vi vill.

(Sven Kypengren, VD i HSB. Källa: Att bo 1974:6, s. 18)

Erik Svensson, Hyresgästernas Riksförbund, trycker på att två problem som hyresgästförbundet uppfattar som grundläggande, nämligen att skapa rättvisa mellan boendeformerna och att garantera en socialt skälig hyra, förblir olösta:

Men den grundläggande svagheten består: De rika i sin villa bor relativt sett betydligt billigare än den fattige i sitt flerfamiljshus. Det är sålunda en omöjlig uppgift att skapa rättvisa utan att göra förändringar i själva skattesystemet... Risker vid ett lånesystem av den typ som nu föreslagits, är att man mycket snart får tillbaka den diskussion och den kritik som fördes mot lånesystemet före 1968. Diskussionen uppstår om man inte kan använda miljarderna på annat sätt än till generella subventioner,

t ex i form av ett ökat individuellt bostadsstöd. Bostadsfinansieringen är sålunda olöst.
(Källa: Att bo, 1974:6, s. 28)

Per Bergman i SABO (Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag) - den största byggherrekategorin - har varit ordförande i boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. Den grundsyn som präglar hans uppfattning om bostadspropositionen har uttryckts som:

För den som önskar en social bostadspolitik är propositionen ett rejält tag i en situation som är ovanligt besvärlig. Bättre hade man bara kunnat drömma om men inte kunnat tro.
(Ibid, s. 13)

Börje Jönsson (ordförande i Svenska Byggnadsarbetareförbundet) konstaterar att propositionen innebär att de viktigaste grundstenarna lagts fast. Han poängterar framför allt att markvillkoret - dvs att kommunen skall sköta markfördelningen för att bostadslån skall utgå - förhindrar privat markspekulation, fördelarna ur bostadssocial synpunkt att bostadsräntan frikopplas från marknadsräntan och att kontrollen över bostadsräntan skapar förutsättningar att uppnå neutralitet mellan olika upplåtelseformer.

Arne Näverfeldt (ordförande i SBEF - Svenska Byggnadsentreprenörföreningen) menar att de ändringar i hyreslagen som skall öka hyresgästernas förhandlingsrätt i praktiken inte kommer att öka boendedemokratien. Om finansieringssystemet säger han:

Bostadsministern valde i stället att åtgärda till det gamla räntegarantisystemet. Det innebär en direktsubvention till bostäderna. Staten betalar med en gång utan återbetalningskrav från hyresgästerna. Enligt min mening präglas propositionens förslag till nytt finansieringssystem av en påtaglig ekonomisk realism i förhållande till paritetslånen
(Ibid., s. 22)

Det s k markvillkoret och de dispensmöjligheter från detta som kommunerna kan utnyttja kritiseras som allt för outvecklat och dåligt genomtänkt.

Lennart Holm, statens planverk, noterar med tillfredsställelse kommunens stärkta inflytande över marktillgång och markanvändning. Tillsättandet av utredningen om planverket och bostadsstyrelsen tolkas också positivt:

Bostadspolitikens och markanvändningens starka samhörighet markeras också betydligt i de utredningsdirektiv som redovisats i samband med propositionen. Det ser nu ut att bringas till lösning, frågorna ligger nu i samma departement och får kanske en gång gemensam administration, centralt och regionalt.
(Ibid., s. 14)

Mot bakgrund av de observationer som vi har gjort i föregående kapitel är dessa motstridande uppfattningar inte oväntade. Innan vi gör några ytterligare uttolkningar skall vi titta närmare på den organisationsöversyn som skall företas i samband med bostadspropositionen.

Utgångspunkterna för omorganisationsutredningen - några drag i den organisationsteoretiska grundsynen

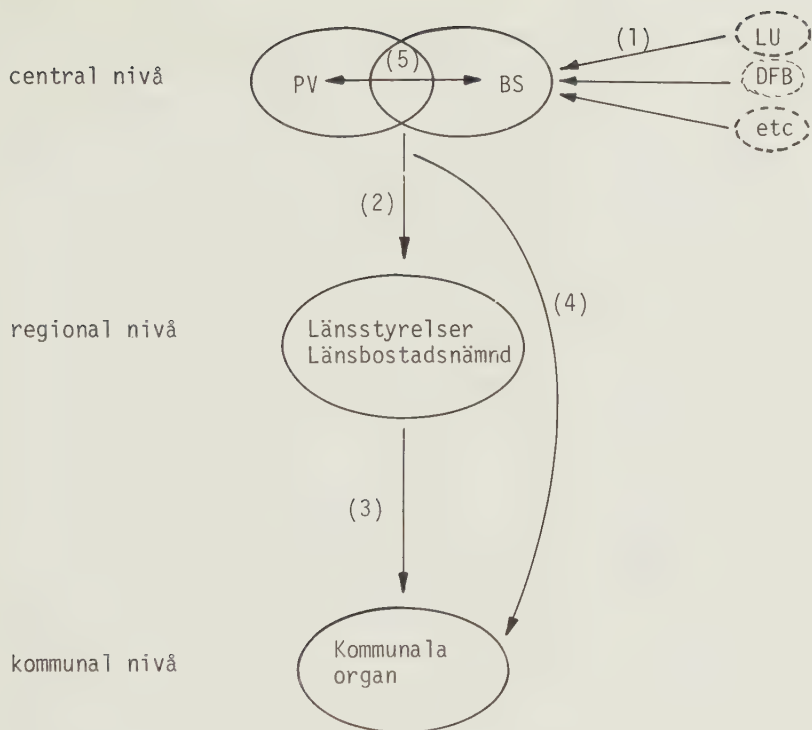
I slutet av 1974 tillsattes sålunda en "utredning av den statliga organisationen för uppgifter avseende byggnadsväsen, fysisk planiering och bostadspolitik". Vår analys utgår ifrån de direktiv som getts utredningen.

Inledningsvis konstaterar man att bostadsstyrelsens organisation i allt väsentligt är oförändrad sedan verkets tillkomst 1948. De viktigaste uppgifterna finns i anslutning till den statliga låne-

och bidragsverksamheten. Själva den operativa handläggningen av dessa har delvis överförts till länsbostadsnämnderna och till förmedlingsorgan i kommunerna. Den andra viktiga komponenten, statens planverk, bildades 1967 genom att uppgifter avseende plan- och byggnadsväsendet bröts ut ur byggnadsstyrelsen. Den regionala organisationen, länsarkitektkontoren, inordnades 1971 i länsstyrelserna. I samband med den fysiska riksplaneringen har statens planverk under de senaste två åren tillförts ökade uppgifter. Sammanfattningsvis konstaterar bostadsministern:

Såväl planverket som den bostadspolitiska organisationen har sedan de organisatoriska grunddragen lades fram ställts inför väsentliga förändringar i de yttre betingelserna för verksamhetens bedrivande.

I direktiven poängteras framför allt behovet av att undersöka möjligheterna till en omfördelning av arbetsuppgifterna mellan olika nivåer, mellan planverket och bostadsstyrelsen samt mellan de centrala verken å ena sidan och angränsande verk och förhandlingsorgan å andra sidan. Grundtankarna kan grovt sammanfattas i nedanstående skiss.



3 (5) typer av omfördelning

- Omgivande organisationer till centrala organisationer (1)
- Mellan centrala bostadsorganisationer (5)
- Regionalisering och kommunalisering (2, 3, 4)

(LU = Låneunderlagsgruppen

DFB = Delegationen För Bostadsfinansiering)

Figur XIV:1. Grunddragen i de organisatoriska föreställningarna

De överväganden som man i första hand pekar på kan sammanfattas som:

- Undersök möjligheterna att flytta över fler uppgifter till

kommunala organ och att ge dessa ökad självständighet för ett större ansvar inom samhällsplaneringen och bostadspolitik.

Länsbostadsnämndernas ställning måste omprövas och eventuellt bör arbetsuppgifterna överföras till den kommunala nivån.

Undersök i vad mån ytterligare arbetsuppgifter kan föras över från bostadsstyrelsen till organ på länsstyrelsen.

I prövningen av den centrala organisationen bör verksamheten utformas så att något dubbelarbete inte bör förekomma. Man poängterar också att det finns skäl för en långt gående samordning eller en sammanslagning av verken till en myndighet. Verkens relationer till konsumentverket, låneunderlagsgruppen, delegationen för bostadsfinansiering, etc, bör ses över. Framför allt poängteras möjligheterna att överföra uppgifter till de centrala verken. Direktiven trycker också på betydelsen av bättre avkänning och prognoser i anslutning till kostnadsutvecklingen och det framtida bostadsbehovet.

Samtidigt säger man från bostadsdepartementets sida:

Det har skett något helt avgörande på bostadsområdet. Den kvantitativa bristen har försvunnit och människorna har börjat ställa krav... Under vissa förutsättningar accepteras inte det vi producerar. Om det är Er till någon tröst på vägen, så kan jag här se en chans för samhället att minska de regleringar Ni talar om, behovet av detaljreglering minskar.

(Ingvar Carlsson. Källa: Tidningen Byggnadsindustrin 1974:5, s. 14)

Med undantag ifrån en diskussion av en möjlig förändrad roll för bostadsstyrelsen, innebärande att verket i ökad grad inriktar sig på experimentverksamhet, utvecklingsprojekt, information och service för att stödja konsumenter och beställare, är den teknologi för förändring som diskuterats i grunden oförändrad. För att uppnå en bättre överensstämmelse med den nya situationen och de nya problemen används verktyg av typen:

- Flexibla normer
- Mera detaljerade planer
- Mera komplicerade normer som väger in fler aspekter
- Sammanslagningar av institutioner
- Nivåförflyttning av ärenden (där vi i föregående kapitel kunde se att det framför allt de operativa handläggnings- och datasammanställningsuppgifterna som decentraliserades)

Den förändrade situationen och de ambitiösa målsättningarna till förändring tycks inte stämma överens med en motsvarande förändring av den "teknologi för utveckling" (i vid bemärkelse) som föreslås.

Misfit mellan mål, ambitioner och den tillgängliga teknologin för utveckling

Vi har kunnat konstatera de motstridande uppfattningarna och reaktionerna på förslaget till en ny bostadspolitik mellan olika aktörer i Bygg-Sverige. Dessa innebär att man å ena sidan talar om en djupgående förändring och omorienteringar som kommer att lösa de väsentligaste problemen och å andra sidan ses bostadspropositionen som en ytterligare pålappning och marginell förändring som lämnar många problem olösta och i allt för hög grad letar sig fram mellan alla de restriktioner som redan finns. Utan några anspråk på fullständighet vill vi illustrera denna kluvenhet i nedanstående figur.

"Grundläggande omorientering"	"Små - och otillräckliga - förändringar"
- Ny sociala bostadspolitik - Djupgående förändring - "I allt väsentligt framgångsrikt försök ..." - Segregationsproblemen löses - Boendedemokratin stärks - Markvillkoret hindrar markspekulationen	- Radikal skattereform för att undvika segregation i boendet krävs - "Reglerna för anbudskonkurrens opåkallade förkooperationens del" - "Ändringen i hyreslagen innebär troligen i praktiken ingen ändring av boendedemokratin i förhållande till nuvarande ordning" - Bostadsfinansieringen är olöst genom de generella subventionerna - "Inför problemet att inte kunna göra något åt villabeskattningen har regeringen valt att laborera med två olika subventionerade räntenivåer..."

Figur XIV:2. Kluvenhet i uppfattningarna i Bygg-Sverige om förslaget till ny bostadspolitik

Vi kan konstatera att den kritik som ges inte i första hand riktar sig emot de grundläggande målsättningarna och utvecklingsambitionerna. Snarare poängterar man att de insatta åtgärderna inte är tillräckliga, i vissa fall motverkar den ursprungliga målsättningen och är inadekvata för vissa grupper eller organisationer. Vi kan formulera detta som: en misfit mellan de formulerade målsättningarna och de föreslagna ingreppen.

Tittar vi på direktiven för den nya organisationsutredningen tycker vi oss kunna se en motsvarande kluvenhet mellan å ena sidan mål och ambitioner och å andra sidan den tillgängliga "utvecklingsteknologi" som står till buds.

Mål och ambitioner	Teknologi
- Decentralisering - Avreglering - Omorganisation - Ny situation och nya problem måste angripas - Ökat stöd åt beställare och konsumenter	Teknologin för utveckling, avreglering och omorganisation utvecklad

Figur XIV:3. Misfit mellan mål, ambitioner och tillgänglig utvecklingsteknologi

Vår diagnos blir att åtgärdsarsenalen för utveckling och förändring i Bygg-Sverige måste utvecklas. I vår diskussion om uppgifterna för, och krav på, managementfunktionen eller metanivån drar vi slutsatsen att det ställs krav på hög förmåga att utveckla en uppsättning "metaåtgärder" för att klara av den institutionella regleringen. Vi skall i resten av kapitlet utveckla detta. Men dessförinnan skall vi summera slutsatserna från den tidigare analysen och hypotesgenereringen avseende dessa metaingrepp.

Några hypoteser som är vägledande vid utvecklingen av metaåtgärder

Vi skall här ta upp några av de hypoteser som vår analys har genererat. I ett andra steg skall vi utnyttja dessa för att kunna säga någonting om ingredienser i åtgärdsarsenalen.

1. I en multiorganisation med starka status quo-krafter är tvärgående problem speciellt besvärliga att lösa och förblir ofta olösta. En naturlig utveckling i en multiorganisation är att bygga upp - och förstärka - organisationer med specialiserade arbetsuppgifter och relativt smala ansvarsområden.
2. En byråkratiserad multiorganisation som ställs inför tvärgående problem behöver en stark metaledning.
3. Metaledningens huvuduppgift är att, via systemet av organisationer, förändra maktstrukturen så att tvärproblem kan lösas, utveckla ett fungerande nätverk och se till att systemet får en struktur som förstärker inlärning och utveckling.
4. Styrssystem som tidigare varit ett medel har blivit ett mål i sig själv genom att förkroppsligas i en rad institutioner som inte haft förmåga att anpassa sig till en förändrad situation.
5. Kvarvarande föreställningar och systemutformningar som bygger på serieberoenden är ett resultat av att organisationsstrukturen fått sin utformning av den teknologi som dominerade vid dess tillkomst.
6. Organisationen av styrningen måste utgå ifrån naturligt sammanhängande problemkomplex.
7. Styrproblemen är ett resultat av svårigheterna att hantera beroendeförhållanden, olikheter, förändringar och kunskaps-spridningen.

8. Mot punkt 7 svarar en styrteknologi med ett mera nyanserat språk, systemsyn, styrning som nätverksutveckling och som ett stöd för en positiv självreglering ute i systemet.

Vi skall utnyttja och vidareutveckla dessa hypoteser i samband med nedanstående diskussion om metaingrepp i:

- A. Styrteknologi
- B. Maktstruktur
- C. Kunskapsutvecklingsteknologi

Metaledningens åtgärdsarsenal

Utgångspunkten för våra diskussioner om metaåtgärder i anslutning till både styrteknologi, maktstruktur och kunskapsutvecklingsteknologi, är att den viktigaste uppgiften för metaledningen är att betona de egenskaper i den enskilda organisationen och i totalsystemet som är avgörande för förmågan till utveckling och förändring.

Styrteknologi

Vi vill inledningsvis poängtera än en gång att en rad normer har varit viktiga för att säkerställa kontroll över fuskbyggen, upprätthålla säkerhet och rättvisa. Men vi har också sett att det många gånger är mycket svårt, omöjligt och också direkt skadligt att enbart förlita sig till centrala detaljerade normer och regler. I stället bör man, så långt detta är möjligt, styra genom att påverka den organisatoriska strukturen och mönstret av relationer i systemet. Styrteknologin baseras således på en institutionell reglering. Det är därför viktigt att skilja omorganiseringsuppgifterna från den mera operativa styrningen. Vi tror att utgångspunkten för bostadsdepartementet bör vara att inrikta sig på "styrning av styrning" och att

bygga upp mekanismer för självkontroll i Bygg-Sverige och se till att dessa sedan fungerar. Detta innebär både att man förstärker sin egen styrkapacitet och att man kan ta större hänsyn till lokal, regionala och andra olikheter och till kunskaperna i närheten av problemen.

Styrning genom variationsreducering och styrning genom variationsgenerering är två i grunden olika styrprinciper. Styrning genom variationsreducering innebär att man försöker reducera komplexiteten - olikheterna, beroendeförhållandena, kunskapsspridningen, förändringarna - genom normer, standards och handläggningsrutiner som baseras på någon typ av genomsnittstal. Enligt variationsreduceringsstrategin är det i extremfallen också önskvärt att begränsa antalet experiment, idéer och innovationer. Vår hypotes är att variationsreduceringsprincipen stämmer överens med en situation som karakteriseras av underskott på arbetskraft, finansiella resurser, material, etc och överskott på idéer och allt för många experiment av skilda slag, dvs resursunderskott och idéöverskott. Variationsgenereringsprincipen innebär i stället, i sin renodlade form, att man inriktar sig på att i sin styrning uppmuntra och stödja experiment, idéer och nyutveckling. Vår hypotes är att variationsgenereringsprincipen stämmer överens med en situation som karakteriseras av god resurstillgång och idéunderskott.

Självfallet är dessa två strategier ändpunkter på en skala. Bägge behöver sannolikt tillämpas samtidigt inom olika delområden. Vi har emellertid kunnat se att variationsreduceringsprincipen har varit vägledande, och är det fortfarande. Vi har kunnat se att den fungerade väl, framför allt under 1940- och 1950-talen, i en situation som kännetecknades av brist på både skickliga byggnadsarbetare, pengar och material. Samtidigt hade vi en situation med bostadsnöd. Detta innebar att intressesetypunkten låg vid att se till att ingen onödigt slöseri förekom

av de mycket knappa resurserna. Det gällde således att hålla efter experiment och avvikande former som man inte ansåg sig kunna satsa på. Vi tror att det i dagens situation är nödvändigt att utveckla också variationsgenereringen i syfte att få till stånd mera variation, experiment och innovationer för att pröva ut olika lösningar när osäkerheten är stor vad gäller den inriktning som bostadsbyggandet och bostadspolitiken bör ha i framtiden. Denna variationsrikedom och dessa experiment är samtidigt nödvändiga inputs för metasytemets utveckling. Det gäller helt enkelt att få in mera, och ny, information att uttolka för att öka sina möjligheter att göra omtolkningar och förbättra totalsystemets funktion.

Idéer Resurser	Överskott	Underskott
Överskott		Variationsgenerering (experiment, kunskapskonfrontation)
Underskott	Variationsreducering (normer, standard, etc)	

Figur XIV:4. Styrteknologier. Variationsreducering och variationsgenerering

Vi tror också att det är nödvändigt att utveckla ett mera nyan-
cerat språk i syfte att bättre kunna hantera olikheter. Meta-
systemets diagnostiska förmåga är viktig för att avgöra hur nya
problem och situationer bör matchas med motsvarande förändringar
av ansvar, makt och mönstret av relationer i Bygg-Sverige. Vi
har t ex kunnat se ett behov av mera nyanserade bedömningar vad
det gäller att bedöma konkurrens eller effektivitet och att skilja
mellan olika typer av förändringar.

Vi har tidigare också poängterat vikten av att anlägga en hel-
hetssyn på problemen och totalsystemet. Framför allt är detta
ett resultat av de komplicerade beroendeförhållandena och tvär-
problemen. Vi tror att tvärproblemen ställer speciella krav på
möjligheter att göra olika organisatoriska experiment, som syf-
tar till att utveckla sådana relationer mellan organisationer,
eller inom en enskild organisation, att man effektivt kan hantera
tvärgående problem. Byråkratiseringen och specialiseringen utgör
ofta hinder för detta. I den organisatoriska uppbyggnaden - där
problemlösningsresurser och ansvar i huvudsak är funktionellt
(specialiserat) orienterade - tenderar tvärproblemen att tolkas
i termer av existerande specialistroller. Ofta yttrar de sig
som krav på mera "samordning". Vår hypotes är att det är nöd-
vändigt att mycket noga analysera de bakomliggande processer som
leder till integrationsproblem. Framför allt gäller det att för-
stå om man skapat integrationsproblemen för sig och sedan måste
tillsätta byråkratiska samordningsgrupper, eller om de är ett
resultat av mera genuina naturliga utvecklingsprocesser.

Vi tror också att man kan tala om styrsystem som i sig redu-
cerar respektive förstärker utvecklingsmöjligheterna. Styrsystem
av noll-summe-karaktär, dvs vad den ena får mister den andra,
ger svårigheter till utveckling och integration. Välkända exem-
pel är samarbetssvårigheter mellan närbelägna kommuner genom
kamp om ett nytt sjukhus eller ett nytt gymnasium. Bostadskvo-

teringssystemet är antagligen ett annat exempel. Hur ser styrsystem som stimulerar utveckling, "plus-summespel", egentligen ut? Kan man bygga in inlärningsmekanismer, kunskapskonfrontation, feedbackmekanismer, etc i styrsystemen så att de underlättar och möjliggör ökad inlärning och problemlösning?

1. Institutionell reglering
2. Variationsgenerering
3. Nyanserat språk och diagnostisk förmåga
4. Systemsyn
5. Utvecklingsstödande styrsystem

Sammanfattning: Några ingredienser i metaledningens styrteknologi

Maktstrukturen

Vi har tidigare diskuterat hur sk gränsupplösningssprocesser ger upphov till problem och ineffektiviteter om organisationen eller systemet av organisationer inte förmår anpassa sig. Dessa processer ställer krav på nya kopplingar och omdefinieringar av gränserna mellan t ex olika branscher, organisationer eller mellan olika delaktiviteter i en sammanhängande process. Till den existerande strukturen är dessutom kopplat en uppsättning av förvarsorganisationer och andra konserverande system. Branschföreningar som har till uppgift att bevara sina medlemmars roller, vissa fackföreningar som fortfarande har kvar delar av skråtänkandet, forskningsinstitutioner som är starkt inriktade på att skydda existerande teknologier och material etc. Detta innebär hinder för att utveckla hela system kring sammanhängande problem i syfte att lösa beställarnas och konsumenternas totala problem. Vi tror att metanivån bör undersöka inom vilka områden systemutveckling är den adekvata utvecklingsstrategin och stödja de orga-

nisationer som har sådana kunskaper och ambitioner att de kan bedriva en systemutveckling i överensstämmelse med de önskvärda målen. Detta måste innebära ingrepp i maktsystemet och uppbyggnad av traditionella revir.

Vi tror också att det är nödvändigt att få igång en utveckling av nya helhetslösningar på lokal bas. Detta kan innebära att åtgärderna inriktas på att frigöra ett antal regionala system. Vår hypotes är att ett första steg kunde vara att "koppla bort" några regioner och/eller kommuner från det existerande norm- och regelsystemet. Samtidigt gäller det att få till stånd en ny och stark kravställargrupp. Denna måste avspegla de mångdimensionella problemen. Vilka alternativ finns till normsystemet God Bostad? Om kravställandet skiftar från God Bostad till en grupp med representanter från kommun, beställare, bostadskonsumenter och arkitekter torde man ha större möjligheter att fånga in de komplicerade och mångfasetterade krav man vill ställa på byggprojektet. Utvecklingen av lösningarna och den successiva återföringen från de steg som tas och lärdomarna från dessa, måste tas om hand av någon struktur i det territoriella systemet. Gruppen får således inte enbart bestå av utomstående experter och konsulter. Metanivåns roll vid dessa experiment blir framför allt att hjälpa dem att dra lärdom, utveckla egna lösningar, egna utvärderingssystem och se till att finansieringsinstitut, branschorganisationer, centrala normgivare etc avstår makt. Den typ av organisatoriska åtgärder som just nu diskuteras i anslutning till bostadsstyrelsen, dvs att låta den utvecklas i riktning mot ett mera stödjande och serviceinriktat organ, torde stämma överens med dessa helhetsexperiment i kommuner och regioner. Dessa helhetslösningar, eller olika samhällsbyggnadsidéer, i olika kommuner borde generera krav på den typ av företag som behövs för att utveckla dessa idéer.

En sådan strategi hänger också samman med det vi tidigare talat om som skapandet av en organisatorisk infrastruktur, dvs utvecklingen av olika stödjande, men också kravställande, arrangemang. Ingredienserna i en sådan organisatorisk infrastruktur kan vara förhandlingsprocesser, kunskapskonfrontation, nya typer av belöningssystem och kravsystem, spridning av resultat av lyckade projekt eller det som vi tidigare har kallat "nätverksutveckling". Sättet att möta förändringar, ta hänsyn till regionala och andra olikheter eller att lösa konflikter mellan olika planeringssystem, eller mellan olika nivåer inom dessa, har framför allt utmärkts av en förfining och utbyggnad av prioriteringsmodeller och instruktioner. Motstridande uppfattningar, inom eller mellan dessa system, och förhandlingar, har ibland betraktats som störningar och ett symptom på att modellerna bör förfinas. Vi tror att man inte bara bör reagera med korrekativa åtgärder utan i stället ta dessa konfrontationer som utgångspunkt för diskussioner om mer grundläggande förändringar. Detta innebär ett krav på mera utvecklade förhandlingsprocesser och konfrontation mellan olika kunskapsområden. Avvikande personer, regioner etc betraktas därmed inte som "de har inte fattat målen och normerna" utan som källor till utveckling och förändring. Vi har också sett att det som framför allt karakteriserar utvärderingssystemen och belöningssystemen är att tyngdpunkten läggs vid avvikelserna mellan normerna och instruktionerna å ena sidan och utfallet å andra sidan. Detta innebär stora risker för att man missar sådana överlägsna lösningar som visserligen avviker från det förväntade utfallet, men som bättre stämmer överens med den faktiska situationen.

1. Stöd för systemutvecklingsstaregier, nya kopplingar och omdefiniering av systemgränserna
2. Utveckling av nya helhetslösningar på lokal bas
3. Utveckling av en organisatorisk infrastruktur
4. Nya belöningsystem och incitament till "kognitiv förstärkning"

Sammanfattning: Ingrepp i maktstrukturen

Kunskapsutvecklingsteknologin

Vi skall självfallet inte göra några anspråk på att utveckla någon ny kunskapsutvecklingsteknologi, dvs nya processer och nya organisatoriska lösningar för kunskapsutveckling, däremot vill vi peka på några aspekter som vi har funnit viktiga genom vår studie. Vi skall försöka säga någonting om: vilken typ av kunskaper bör utvecklas, vem bör göra det och hur kan de spridas. Vi har redan diskuterat bakomliggande strukturer och processer som medverkat till problem för utveckling av ny kunskap. Kvantitetsproblemen har övergått till kvalitetsproblem utan en motsvarande förändring av organisationsstruktur och styrsystem. Kontrollen av systemet genom reduktion av variationsrikedomen och inriktningen på "negativa problem", dvs brister, intresse-motsättningar, bestraffningar etc och skapandet av organisationer, vars uppgift är att ta itu med konflikter och brister har medverkat till att mera positiva utvecklingsproblem ägnats liten uppmärksamhet. Kunskapsutvecklingen har skett inom olika organisationer, trots att problemen i allt högre grad stått att finna i gränserna mellan dem. Utvecklingen av normer och regler har framför allt gjorts med utgångspunkt från att hålla efter sådana organisationer som går utanför ramarna.

Vi tror framför allt att det är viktigt för metaledningen att

förstå utvecklingsprocessens natur. Risken är annars stor att man organisatoriskt inte förmår stödja denna på ett adekvat sätt. Vi har också pekat på behovet av att skilja mellan olika situationer med hänsyn till om det (1) är möjligt att formulera klara mål och (2) teknologins utvecklingsstadium. Det är således viktigt för metaledningen att ställa en diagnos på situationen, eftersom utvecklingsprocessen, och stöd till denna, bör vara olika. Båda de extremfall som vi har talat om förekommer i Bygg-Sverige, dvs det finns både situationer i vilka det är möjligt att formulera klara och mätbara mål och det finns en välutvecklad teknologi med vars hjälp dessa kan uppnås. Det finns också situationer där just målformuleringen är det problematiska och där instrument saknas och kunskaperna är små. Möjligheterna till kunskapsutveckling som syftar till normering är i det första fallet möjlig. Men mycket svår, eller omöjlig i det sista fallet. (Vi har kunnat se att byggforskningen framför allt varit framgångsrik att lösa relativt välavgränsade tekniska problem. Ett område där man har varit framgångsrik är forskningen kring vinterbyggande. Det har här funnits ett gemensamt intresse i hela branschen - arbetsmarknadsstyrelsen, fackföreningarna, industrin, politikerna, etc - för en utveckling. Problemet har också varit relativt lätt att definiera och bryta ner i delproblem. Den tekniska aspekten vägde tyngst och kunskaperna fanns redan till stor del, vilket innebar att det i första hand var en fråga om att samla ihop dessa kunskaper, sammanställa dem och sedan sprida dem i Bygg-Sverige.)

Sättet att utveckla kunnandet kring helheter av olika slag (totala byggprojekt, kommunala byggnadsproblem etc), poängteras det i branschen, är i första hand i unika projekt. Utveckling av systemkaraktär tycks vara svår att åstadkomma i en organisation där olika delar står för starkt specialiserade uppgifter med utvecklade integrationsmekanismer.

I vilken utsträckning är byggforskningen anpassad till en mera systemorienterad och helhetsorienterad kunskapsutveckling? Det förefaller viktigt att experimentera inom något område med en mera helhetsorienterad kunskapsutveckling inom byggforskningsområdet.

Vi tycker oss också kunna se en utveckling av en del organisationer från i huvudsak utvecklingsorganisationer till försvarsorganisationer. Genom strukturella förändringar i miljön och i teknologin har organisationer som bildats för att utveckla kunskaper övergått att i huvudsak bli försvarare av den teknologi som är basen för deras verksamhet. Vi har här bl a en uppsättning materialgrundade forsknings- och normutvecklingsinstitut: Glasforskningsinstitutet, Stenindustrins forskningsinstitut, Stiftelsen Svensk Färg- och Lackforskning, Stålforskningsinstitutet, Betongforskningsinstitutet etc. Den systemorienterade utvecklingen sker i huvudsak i unika projekt och ute i företagen.

Vi har också kunnat se hur organisationer som stått i frontlinjen när det gäller kunskapsutvecklingen och medverkat till ett nytänkande och förändringar i Bygg-Sverige, i hög grad förlorat denna roll. HSB utmärktes under 1920-, 1930, och 1940-talen av en stark pionjäranda och utvecklingskraft. Man såg sig som motpol till de privata - och ofta spekulativa - byggmästarna och drev igenom en rad förbättringar i boendet. Kommunaliseringen av Bygg-Sverige, framväxten av system där detaljerade kvaliteter normerades etc har i hög grad övertagit HSB:s roll. Kunskapsutvecklingen centraliserades och kunskaper översattes till normer och standards och spreds sedan enligt centrum-periferi-modellen.

Vi har tidigare pekat på behovet av att arbeta med en region, kommun eller andra helheter. En viktig åtgärd för metaledningen är således att möjliggöra kunskapsutveckling kring sammanhängande system.

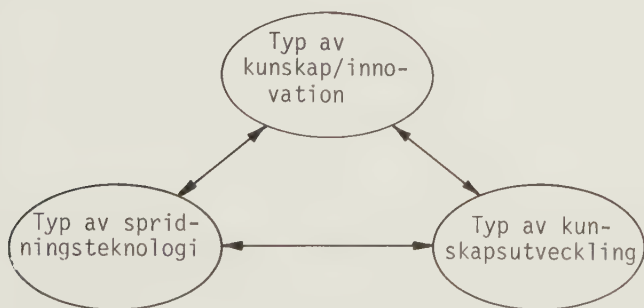
Vi skall också säga någonting om den spridningsteknologi för de nya kunskaperna som huvudsakligen har använts. Den dominerande modellen har varit centrum-periferi-modellen. Denna har varit anpassad till kunskaper och innovationer som karakteriserats av:

- specialiserade kunskaper
- en produkt eller en teknisk metod
- likformighet är möjlig
- de innovationer och kunskaper som sprids är i princip en avbild av de ursprungliga och förändras inte under själva spridningsprocessen

De mera systemorienterade och grundläggande förändringarna är emellertid av en annan karaktär. Några ingredienser:

- hela system med många komponenter och komplicerade samband
- innovationen förändras under själva spridningsprocessen
- det finns inte ett fixerat centrum utan många
- de nya kunskaperna anpassas till den unika situationen.

Vi skall slutligen sammanfatta några observationer i nedanstående figur:



Figur XIV:5. Kunskapstyp, sättet att utveckla kunskaperna och spridningsteknologin bör stämma överens med varandra

När det gäller vinterbyggande eller hållfasthet i stålbalkar är en central utveckling möjlig och spridning genom centrum-periferi-modellen och genom normer möjlig. Är det frågan om "livsmiljöer", bostadsområden eller andra produkter av systemkaraktär är normering svår och direkt farlig. Spridning kan ske genom att möjliggöra lokala inlärningsprocesser. Kunskaperna utvecklas framför allt i unika projekt och revirtänkandet och byråkratin får inte hindra nya kopplingar och kunskapskonfrontationer.

1. Det är nödvändigt för metaledningen att förstå de bakomliggande strukturerna och processerna som hindrar och låser en mera genuin kunskapsutveckling.
2. Diagnosschema - olika stöd åt kunskapsutvecklingsprocesser i olika situationer.
3. Experiment med en mera helhetsorienterad byggforskning.
4. Arbeta med en region, kommun eller andra helheter.
5. Observera centrum-periferi-modellens förfall i den nya utvecklingssituationen.
6. Kunskapstyp, kunskapsutveckling och spridningsteknologi bör stämma överens.

Sammanfattning: Några exempel på metaåtgärder i anslutning till kunskapsutvecklingsteknologin

METODOLOGISKA UTGANGSPUNKTER

Inledning - Sammanfattning

I avsnitt I diskuterar vi två huvudfrågor när det gäller språkutveckling:

- A. Varför är språkutveckling ett fruktbart metodologiskt angreppssätt?
- B. Hur går det till?

På den första frågan skiljer vi mellan tre olika motiv för språkutveckling. Problemaspekten pekar på behovet av språkutveckling när det gamla språket inte längre avbildar de grundläggande problemen. Kunskapsutvecklingsaspekten är en sammanfattande benämning på relationerna mellan det metodologiska angreppssättet och den aktuella kunskapsnivån, forskningsobjektet och forskningsproblemet. Användningsaspekten avser överväganden om hur de utvecklade kunskaperna skall användas. Språkutveckling menar vi vara tillämpbar framför traditionella metoder när syftet är att ifrågasätta existerande systemstruktur och paradig för problemlösning.

Under den andra frågan, hur går språkutveckling till, utgår vi från språkutveckling som en kreativ inlärningsprocess och diskuterar tre olika aspekter av denna process. För det första skiljer vi mellan två i grunden olika typer av språkutveckling eller problemlösning. Dels normal problemlösning och dels extraordinär problemlösning. Den förra betecknar en precisering och förfining av existerande begrepp och teori medan den senare föregår över-

gången till ett helt nytt språk och leder till nya utgångspunkter för den fortsatta utvecklingen och problemlösningen. För det andra kan nya begrepp utvecklas genom att applicera metaforer på nya områden. Frotteringen mellan metaforen och det nya område på vilket den utnyttjas möjliggör språkutveckling genom en successiv modifiering och omformulering. Slutligen diskuterar vi själva språkutvecklingsprocessens karaktär och hur forskningsprocessen bör designas för att teorigenereringen skall få formen av en effektiv inlärningsprocess.

I avsnitt II utvecklar vi föreställningarna om forskning som en inlärningsprocess. Är utgångspunkten för forskningen teorigenerering, och inte verifiering genom hypotestestning, måste detta få effekter på forskningsprocessens utformning. Är verifiering den huvudsakliga målsättningen riskerar forskaren att avskärma sig från sådana observationer som inte passar in i hans i förväg utformade kategorier. Är avsikten att generera hypoteser - utveckla språk - är benägenheten stor att förändra och utveckla teorin. Det är inte i förväg detaljspecificerad datainsamling som styr forskningsprocessen utan den framväxande teorin pekar på nästa steg i datainsamlingen. Detta ställer krav på att datainsamling, bearbetning och analys pågår simultant i största möjliga utsträckning och inte betraktas som en sekventiell serie avgränsade delaktiviteter.

I avsnitt III ger vi bakgrunden till det fruktlösa i sökandet efter enkla samband mellan variabler i komplicerade samhällssystem. Systemfilosofin innebär ett accepterande av att studiet av system som präglas av hög komplexitet måste ske med utgångspunkt från systemets egenskaper som helhet och inte från enskilda faktorer och komponenter. Ekvi- och multifinalitetsbegreppen står för principerna att det för det första kan finnas många olika sätt att uppnå ett bestämt sluttillstånd. För det andra att samma initiala villkor kan ge många olika sluttillstånd. De

båda finalitetsbegreppen ger processen en avgörande betydelse för systemets struktur och funktion. Metodologiskt implicerar detta att forskningsstrategin måste bli en annan än sökandet efter lagbundna samband. Genom avvikelseförstärkande ömsesidiga beroendeförhållanden - positiva feedback-mekanismer - har sociala system förmåga till strukturutveckling och strukturförändring. Genom en intresseinriktning på generalisering av kunskap från biologiska och mekaniska system har man ägnat mindre uppmärksamhet åt att utveckla teorier för att förstå inlärnings- och strukturförändringsprocesser. Dessa är, till skillnad från avvikelsekorrigerande och strukturupprätthållande processer (jfr normal problemlösning), mest intressanta för oss.

I komplicerade samhällssystem är systemgränserna inte i första hand fysiska gränser utan kan ses som restriktioner i beteendemönster (gränsen utgörs av den paradigm som styr systemets beteende).

Att identifiera beteendemönster och problemmönster i totalsystemet har därför ersatt traditionella input-outputanalyser och interaktionsanalyser mellan fysiska delsystem. Vi diskuterar därefter tre systemanalytiska modeller med tyngdpunkten förlagd på den sociala inlärnings- och strukturutvecklingsmodellen. Denna tar fasta på generella egenskaper i organisationsstrukturen av betydelse för inlärningsförmågan och anpassningen till nya situationer.

I. GRUNDLÄGGANDE METODVAL - NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER

1. Kunskapskonstituerande intressen (jfr Lundberg, 1972, Israel, 1972)

Habermas framhåller att en bedömning av vilken av flera alternativa tolkningar (teorier, begrepp) som är att föredra måste ske med utgångspunkt från tolkningens syfte. Tre olika typer av syften eller intressen kan vara vägledande för forskningen. Det tekniska intresset syftar till kontroll över produktionskrafterna. Forskningen inriktas på att kunna manipulera olika fenomen. Naturvetenskaperna styrs i stor utsträckning av detta intresse men även beteendevetenskaper.

Det praktiska intresset har som syfte att förstå meningen av olika fenomen. Forskningen är här och nuorienterad och av typen att lösa en gåta. Det enskilda betonas till skillnad från det allmänna. Historiska och hermeneutiska vetenskaper styrs av detta intresse.

Det kritiska intresset syftar till att medvetandegöra genom att frigöra beroendet till etablerade teorier. Det bidrar till att utveckla teorins grundvalar. Israel menar att en kritisk samhällsvetenskap har tre funktioner:

- Att underlätta valet mellan alternativa modeller och teorier.
- Att kritisera accepterade idéer och tankegångar och framstår som självklara.
- Att klargöra den idéologiska förankringen.

2. Konstruktionsproblem kontra förståelseproblem (jfr Lundberg, 1972, Asplund, 1971)

En viktig aspekt vid val av metod är forskningsproblemets grundläggande natur. Konstruktionsproblem respektive förståelseproblem representerar två vitt skilda problemtyper vilka kräver olika angreppssätt. I konstruktionsproblemet står relationen mellan problem och lösning i centrum. Genom att med hjälp av den logiskt deduktiva metoden härleda sats-er från fakta kan forskaren lösa sitt problem. Ofta avser forskningen att fastställa olika kvantitativa förhållanden. Problemet är ofta formulerat som ett målmedelproblem där det gäller att utveckla metoder för att nå ett visst mål. Denna typ av forskning är ett exempel på en paradigmimmanent forskning. De antaganden som teorierna bygger på tages för givna.

Förståelseproblem har en annan karaktär. Problemet är inte att passa in några detaljer i ett system som redan är färdigkonstruerat utan att konstruera ett nytt system eller utveckla ett nytt språk. Det språk eller de begrepp som forskaren formulerar sina frågor i, är i sig själva problematiska. Denna typ av forskning är exempel på paradigmtranscendent forskning.

3. Avspegla eller konstruera verkligheten (jfr Israel, 1972)

Israel (1972) behandlar några fundamentala problem för samhällsforskaren. Att ha samhället som forskningsobjekt innebär att forskaren själv utgör en del av sitt forskningsobjekt.

I motsats till den positivistiska vetenskapen som hävdar att teorier "avspeglar" verkligheten, hävdar Israel att teorier konstruerar verkligheten. Teorierna ger data mening och innehåll genom tolkning av data. De frågor som finns implicita

i teorierna bestämmer de svar forskaren får och därmed den verklighet som han konstruerar. Teorierna bygger på stipuleringar, dvs normativa satser om samhälleliga fenomen. Tre typer av stipulativa satser kan urskiljas:

- antaganden om människans natur
- antaganden om samhällets natur
- antaganden om relationen mellan människan och samhället

Dessa stipulativa satser har en reglerande funktion som bestämmer vilka empiriska teorier som konstruerats. De stipulativa satserna bygger på värderingar som utgör förutsättningar för forskningens inriktning.

4. Forskningsmiljön

En forskare väljer inte problem, metoder, forskningssyfte etc förutsättningslöst. I likhet med all annan social verksamhet är forskarens aktiviteter starkt betingade av det sociala sammanhang i vilket han lever och verkar. Arbetar man i ett forskningsinstitut är det naturligt och ofrånkomligt att val av forskningsobjekt, angreppssätt, etc starkt influeras av de gemensamma värderingar och föreställningar som utmärker institutets medlemmar.

Varför språkutveckling?

I det följande tar vi upp tre olika aspekter på motiv för språkutveckling. Problemaspekten avser föreställningar om vad som är de grundläggande problemen i komplicerade samhällssystem. Ett flertal framstående vetenskapsmän har pekat på den bristande överensstämmelse mellan språket och de verkliga problemen (jfr Vickers, 1965, 1968). Kunskapsutvecklingsaspekten avser de över-

väganden som sammanhänger med undersökningsstadie, forskningssyfte etc. Användningsaspekten slutligen innefattar de överväganden som hänger samman med hur kunskapen skall användas.

Problemaspekten

Ett av de största hoten mot utvecklingen i världen är oförmågan att hos olika parter - nationer, politiska partier, generationer - komma överens om ett gemensamt sätt att betrakta olika situationer (jfr Vickers). Genom att situationer och händelser tolkas på olika sätt försvåras uppnåendet av den samstämmighet som krävs för att lösa viktiga samhällsproblem. Den växande komplexiteten och de allt snabbare förändringarna gör det allt svårare att förutse vad som kan inträffa vilket medför att den tid som kan användas för diskussion om på vilket sätt problemen kan hanteras blir allt kortare. Detta ställer stora krav på den kommunikationsprocess genom vilken en samstämmig syn på situationen etableras, en tillräckligt bred uppslutning kring ett åtgärdsprogram skapas och sätts i verket. Språket har en nyckelroll. Språket bestämmer delvis vad vi ser, i vilka riktningar vi söker och hur vi tolkar våra erfarenheter. I en snabbt föränderlig situation är det viktigt att språket ständigt förändras för att kunna avbilda de nya fenomen som ständigt uppstår. Ett flertal exempel finns på hur i språket inbyggda tendenser att betrakta olika fenomen, förklara oförmågan att hantera olika typer av situationer. Den franske ekonomen Bertrand de Jouvenel illustrerar på ett träffande sätt hur de begrepp som används för att mäta välståndsutvecklingen kommit att bli allt mer missvisande. Gigantiska snedvridningar i vår resursanvändning avspeglar bristerna i bruttonationalproduktbegreppets förmåga att avbilda välståndsutvecklingen.

Kunskapsutvecklingsaspekten

Val av metod bestäms av kunskapsstadie, undersökningsstadie och det studerade problemområdets speciella betingelser (jfr Kaplan, 1964). Det avgörande är huruvida de tillämpade metoderna visar sig användbara.

What a scientist does in a particular case may be more or less reasonable, sensible, intelligent. What makes it such is not something in his psychology nor in ours who are appraising what he does, but something in his problem and in the appropriateness to it of the operations of his understanding.

(Kaplan, s. 18)

Ett syfte med denna studie är att ställa en diagnos på de grundläggande problemen i Bygg-Sverige. Att ställa en diagnos på ett problem innebär att problemet beskrivs i termer av en taxonomi (jfr Zetterberg, 1965). Genom att utveckla ett litet antal begrepp som avgränsar några aspekter avseende det studerade problemområdet erhålles en taxonomi som anger vad som är viktigt att fästa uppmärksamheten på.

I inledningen till den numera klassiska studien om byråkrats dysfunktioner (Crozier, 1964) motiverar författaren sitt angreppssätt som kan betecknas som språkutveckling. I stället för att börja med en precis definition på "The bureaucratic Phenomenon" framhåller Crozier att studiens syfte är att ge detta fenomen en avgränsning och att upptäcka vilken teoretisk modell som förklarar fenomenet i fråga. Studien motsvarar en explorativ fas i den vetenskapliga utvecklingen. Det viktigaste i denna fas är att utveckla problemet. Crozier fortsätter:

The elaboration can be effected only by developing systems of hypotheses, still close to the concrete, but going beyond the affirmation of banal interdependences and appearing solid and significant enough to be tested in a later phase.

Hypotheses are tested throughout the course of such elaboration; but these are descriptive hypotheses which permit only an understanding, and in a part a measurement, of the diverse systems of relations constituting the phenomenon under analysis in the particular case studied. They are directly valid only for the case under investigation and the lessons they furnish do not constitute laws, but only examples - examples of models of systems of relations in action. These examples, however, can teach us more about the functioning of social systems of the same order and of even vaster systems than laws which a premature rigor has kept from being adequately comprehensive.

To resolve upon a clinical approach may seem regressive after certain earlier ambitions of the social sciences. However, this seems to us indispensable for all those problems which touch upon the sociology of institutions and the sociology of action. There are no shortcuts possible. General statistical relations, which can be perceived at the opinion level, are fragmentary and undifferentiated; they can testify to accomplished changes, but not to the process of change, nor to the laws of action, nor even to the general direction of the evolution. Only models of functioning at an operational level can help us progress. This is what a clinical approach can offer us. In the case under discussion, that of the "bureaucratic" aspects of the functioning of modern organisations, a clinical approach will enable us to insert a greater number of givens into the traditional schema borrowed from Weber, whose ideal type, in our opinion, corresponds to an inadequate description. The clinical approach will, above all, enable us to advance from a static fragmentary image to an integrated image of the model, all of whose elements are interdependent.

Finally, in adopting the clinical approach, we have experimented with a play of relations between empirical research and theoretical reflection that the reader may find surprising. All theory, of course, originates in a partial and insufficient contact with reality; but this origin is generally masked in the social sciences because of the separation between empirical research and theoretical problems. We have sought to bridge this gap and to use the confrontation between the two modes of thought as a stimulus for each of them. The exploratory situation which we have chosen invites this procedure and we have tried to profit from it. We believe that it is, in fact, at this modest level that the most fruitful exchanges can be established. (s. 4-5)

Användningsaspekten

Med utgångspunkt från tre olika situationer med avseende på användning av kunskap, urskiljer Normann (1970) tre olika tolkningsmetodologier. I första fallet avses situationer då inget inflytande är möjligt (t ex vid solförmörkelse) eller då det inte finns någon ambition att påverka. I detta fall räcker det att teorin möjliggör goda förutsägelser. Den metodologi som är tillämplig är "input-outcome-metodologi". Endast input och utfall beaktas, vad som händer där emellan utgör en "black box". I det andra fallet är syftet att möjliggöra ingrepp för att upprätthålla existerande system utan att förändra dess struktur (dvs genom att påverka olika parametervärden). För detta krävs förståelse av och kunskap om processer och relationer. Denna typ av kunskap ställer krav på att forskaren på olika sätt söker interagera med systemet - en interaktionsmetodologi är nödvändig. Det tredje fallet avser situationer där syftet är att ifrågasätta systemstrukturen och peka på alternativa strukturer. För detta krävs en innovations- och designmetodologi, dvs utveckling av begrepp och "språk".

Dunn (1971) har pekat på att den sociala inlärningsmodellen implicerar en annorlunda roll för information i samhällsvetenskapen. Utgångspunkterna är att alla beteendesystem är informations- eller kunskapssystem. Informationen om miljön filtreras genom systemets gränser som utgörs av ett symbolsystem som tolkar miljösignalerna i termer av systemets mål. Den dominerande rollen för information har utgått från en cybernetisk samhällsmodell vilken implicerar att språket är givet. Den information som krävs avser input - output relationer.

Social inläring däremot berör revidering av systemgränser och omformning av systemmål. Detta innebär att det som tagits för givet i den cybernetiska modellen utgör fokus för analys och

förändring i det sociala inlärningsperspektivet. Detta ställer krav på information om mål och om systemets förmåga att reagera på miljöförändringar. Denna typ av information tillhandahålls inte av klassiska informationssystem vilket innebär att krav ställs på utveckling av nya metoder på att generera och hantera denna typ av information. Dunn framhåller att taxonomier för allmänna syften förlorar i betydelse medan allt större krav ställs på utveckling av taxonomier för speciella syften. För sociala system som är engagerade i utvecklingsexperiment kräver varje situation en annorlunda funktionell typologi och olika sätt att relatera informationen i analysen. Den sociala inläringen genom utvecklingsexperiment kräver att informationen organiseras i "real time information system" som är direkt kopplade till den experimentella processen.

Samhällsförändringarnas karaktär av utvecklingsexperiment ställer stora krav på nya informationskällor, metoder och system, dvs på utveckling av språk.

Alexander (1964) framhåller att de begrepp som konstruktören använder inte kommer att vara till någon hjälp om de inte avbildar problemkomplexets delar. På grund av att begreppen ofta är resultatet av en godtycklig historisk slumpprocess så finns det emellertid ingen anledning att tro att de skall avbilda dessa delar. Alexander påpekar vidare att varje problem har sin egen struktur och det finns många olika problem. På grund av att de begrepp som vi använder för att beskriva olika komponenter av problemen genererats av språket och inte av problemen är det endast i ett fåtal fall som vi kan beskriva problemen adekvat. Ytterligare en egenskap i språket försvårar problemlösningen:

The arbitrariness of the existing verbal concepts is not their only disadvantage, for once they are invented, verbal concepts have a further illeffect on us. We lose the ability to modify them. In the unselfconscious situation the

action of culture on form is a very subtle business, made up of many minute concrete influences. But once these concrete influences are represented symbolically in verbal terms, and these symbolic representations are names subsumed under large and still more abstract categories to make them amenable to thought, they begin seriously to impair our ability to see beyond them.
(s. 69)

För att möjliggöra lösning av komplexa designproblem utvecklar Alexander en metod som med utgångspunkt från kartläggning av problemstrukturer genererar begrepp som ger en adekvat avbildning av de grundläggande problemen.

Språkutveckling som inlärningsprocess

I det följande tar vi upp tre olika aspekter på språkutveckling. Den första aspekten härrör från Kuhn's beskrivning av den vetenskapliga utvecklingsprocessen som består av två olika typer av problemlösning, nämligen normal problemlösning och extraordinär problemlösning. Dessa två olika typer av forskning, betecknar två olika typer av språkutveckling: Normal problemlösning betecknar de fall då begrepp preciseras och skärps medan extraordinär problemlösning avser övergången till ett nytt språk som ger helt nya utgångspunkter för den fortsatta vetenskapliga utvecklingen.

Den andra aspekten ger insikter i språkets dynamiska natur. I centrum står metaforbegreppet. Genom att en metafor projiceras på ett nytt område överföres hela den familj av begrepp, som är associerad till metaforen, till det okända området.

Språket utvecklas genom att metaforen ges en ny innebörd - appliceringen av metaforen på ett okänt område tas som utgångspunkt för utforskning av detta.

Den tredje aspekten belyser och beskriver hur en forskare praktiskt kan gå tillväga för att utveckla ett språk (teori) om ett nytt område. Glaser & Strauss (1968) diskuterar skillnader mellan generering av teori, dvs språkutveckling och verifiering av teori. Teorigenerering ställer helt andra typer av krav på metoder och bedömes utifrån andra kriterier än teoriverifiering. Författarna betonar teorigenereringsprocessens karaktär av inlärningsprocess.

Den vetenskapliga utvecklingsprocessen

Ett vanligt sätt att framställa kunskapsutvecklingen inom en vetenskaplig disciplin är att beskriva det som en process, där olika vetenskapsmän adderar ett nytt fakta, lag eller teori till den befintliga kunskapsmassan på samma sätt som en murare lägger tegelsten på tegelsten vid uppförandet av ett hus. Men som Kuhn påvisat har den vetenskapliga utvecklingsprocessen en fundamentalt annorlunda karaktär. Mycket få av de begrepp, teorier och fakta som vetenskapen i dag arbetar med kan spåras tillbaka till den historiska begynnelsen för vetenskapen. Tidigare generationer arbetade med sina egna problem, instrument och lösningsregler. Det är inte bara problemen som förändras utan hela nätverket av fakta och teori har förändrats. Den vetenskapliga utvecklingen kännetecknas av revolutioner som ger upphov till nya paradigmer, vilka konkurrerar med varandra. Paradigm innefattar inte bara en uppsättning teoretiska föreställningar och metoder utan vägleder de problem som vetenskapsmännen ger sig i kast med. Paradigmen förkroppsligas i ett vetenskapligt samhälles sociala struktur och ger de enskilda vetenskapsmännens arbete och liv mening och innehåll. Den normala vetenskapliga verksamheten har karaktären av pussel, där vetenskapsmannens unnsift är att fånga in fenomenen i verkligheten och strukturera dem efter de modeller och teorier som paradigmen tillhandahåller. Metoder och tekniker utvecklas för att lösa de "normala problem som paradigmen definierar och beskriver. Paradigmen bestämmer det sätt, på vilket ve-

tenskapsmännen som omfattar paradigmen ser världen, hur olika fenomen tolkas, vad som är problematiskt, vad som är vetenskapens uppgift, kriterier för vad som är god och dålig forskning samt vad som kännetecknar en god forskare. Paradigmimmanent forskning är inriktad på artikulation av de fenomen och de teorier som paradigmen redan stöder och avser bestämning av fakta, matchning av fakta med teori och artikulation av teori.

Forskning inom en paradigm innebär att forskaren tar för givet de förutsättningar som paradigmen bygger på och försöker tvinga naturen in i de relativt inflexibla fack som paradigmen tillhandahåller. Detta innebär att en paradigm kan isolera ett forskarsamhälle från de viktiga samhällsproblem som inte är reducerbara till pusselform, eftersom de inte kan beskrivas i termer av de begrepp och instrument paradigmen tillhandahåller. Situationer uppstår, då problem trots ihärdiga ansträngningar från de bästa forskarna inte får någon tillfredsställande lösning. En sådan anomali kan utgöra utgångspunkten för en process som så småningom leder till ett paradigmbyte. Detta innebär en fundamental omkonstruktion av tidigare teorier och omvärdering av tidigare fakta från helt nya utgångspunkter. En sådan rekonstruktion förändrar i de kriterier som styr tillåtna problem, begrepp och förklaringar. Forskningen ges en ny inriktning. Den nya paradigmen tillhandahåller inte endast en karta utan också några av de riktningar som är väsentliga för att tillverka kartan. Paradigmbytet kan perceptuellt beskrivas som en förändring i en visuell gestalt: Vad som var ankor i den vetenskapliga världen före revolutionen blir kaniner.

Gestaltbyte eller paradigmbyte motsvarar det vi menar med övergång från ett språk till ett nytt språk.

Ett kritiskt problem i forskningsprocessen är övergången från ett konventionellt språk till ett nytt. Detta måste skiljas från att gå från ett etablerat språk till ett annat. Ett exempel på det

senare ger Rhenman & Stymne i "Företagsledning i en föränderlig värld" (1965). Ett företag beskrivs på tre olika sätt genom användning av olika beskrivningsspråk. I det språk som Svensk Aktiebolagslag föreskriver beskrivs företaget som ett juridiskt objekt, författaren beskriver företaget med ett skönlitterärt språk och konsulten använder ett organisationsteoretiskt språk. Rhenman-Stymne har vid dessa olika beskrivningar bytt språk, de har gått från ett etablerat språk till ett annat.

Att gå från ett etablerat språk till ett nytt språk innebär något i grunden annorlunda. Det är här inte adekvat att tala om språkbyte utan det är snarare fråga om att utveckla, ta fram eller uppfinna ett nytt språk för att beskriva och tolka icke tidigare kända fenomen. Denna process är till sin karaktär en kreativ utvecklingsprocess. Utgångspunkten eller incitamentet till språkbyte utgöres enligt flera författare av data som inte passar in i forskarens föreställningsram. Kaplan talar om cryptic data som "those which in a given state of science are hard to make sense of in the light of the theories current at that time". Det är dessa data som ofta bildar utgångspunkt för väsentliga framsteg. "Not uncommonly it is the cryptic data that provides a point of departure for significant theoretical advance".

I "The Structure of Scientific Revolutions" ger Kuhn några betydande och lärorika exempel på hur data som inte passerat in i den konventionella föreställningsramen givit upphov till nya teorier (paradigmer). Det första exemplet avser upptäckten av syret.

År 1774 identifierade den brittiske vetenskapsmannen J Priestly "the gas thus produced as nitrous oxide and in 1775, led by further tests, as common air with less than its usual quantity of phlogiston". Fransmannen Lavoisier rapporterade tidigt 1775 "that the gas obtained by heating the red oxide of mercury was air

itself entire without alteration (except that) ... it comes out more pure, more respirable". 1777 drog Lavoisier slutsatsen att "the gas was a distinct species, one of the two main constituents of the atmosphere, a conclusion that Priestly was never able to accept".

Priestly accepterade aldrig att den gas han hade stött på under sina experiment var något nytt utan beskrev den såsom "nitrous oxide" eller "common air with less than its usual quantity of phlogiston". Förklaringen till att Lavoisier ganska snart kom att inse att han upptäckt något förklarar Kuhn enligt följande:

Notice however that the discovery of oxygen was not by itself the cause of the change in chemical theory. Long before he played any part in the discovery of the new gas, Lavoisier was convinced both that something was wrong with the phlogiston theory and that burning bodies absorbed some part of the atmosphere. What the work on oxygen did was to give much additional form and structure to Lavoisier's earlier sense that something was amiss. It told him a thing he was already prepared to discover - the nature of the substance that combustion removes from the atmosphere. That advance awareness of difficulties must be a significant part of what enabled L. to see in experiments like P's as gas that P had been unable to see there himself.
(Kuhn, 1970, s. 56)

Lavoisier hade alltså tidigare under sina experiment stött på data som inte passade in i den då accepterade teorin, han var medveten om att teorin var felaktig och han var beredd på och mottaglig för nya data. Priestly däremot såg samma fenomen som Lavoisier men han ifrågasatte inte den etablerade teorin utan tolkade in sina data i denna. De data som var kryptiska för Lavoisier och som han tog som utgångspunkt för en ny teori var osynliga för Priestly.

Kuhn pekar på några viktiga karakteristika för upptäckter som ger upphov till paradigbyte:

Those characteristics include: the previous awareness of anomaly, the gradual and simultaneous emergence of both observational and conceptual recognition, and the consequent change of paradigm categories and procedures often accompanied by resistance.
(Ibid., s. 62)

Avslutningsvis framhåller Kuhn nödvändigheten av att vara medveten om den föreställningsram som skall förändras för att kunna upptäcka anomalies, att kunna se the cryptic data "novelty ordinarily emerges only for the man who, knowing with precision what he should expect, is able to recognize that something has gone wrong. Anomaly appears only against the background provided by the paradigm. The more precise and far reaching that paradigm is, the more sensitive an indicator it provides of anomaly and hence of an occasion for paradigm change."

Upptäckt och utveckling av nya begrepp

Den amerikanske innovationsforskaren Schon (1963) har fäst uppmärksamheten på att utveckling av teorier har många likheter med uppfinnings- och produktutvecklingsprocesser i industrin. Dessa två utvecklingsprocesser kan betraktas som förkroppsligandet av en enda underliggande process som Schon kallar "Displacement of Concepts". Det centrala i denna process är att överföra det välkända på det okända på ett sådant sätt att nya begrepp genereras samtidigt som så mycket som möjligt av det välkända bibehålles.

Med begrepp (concepts) avser Schon de förväntningar i vars termer vi strukturerar vår erfarenhet. Följande exempel illustrerar vad som innefattas i Concept:

In the laboratory a new liquid is discovered. It is transparent, viscous, corrosive to touch. We form a certain sensory Gestalt of it. Gradually in our dealings with it, we learn to what expect. It flows in certain ways under certain conditions, it behaves in certain ways when heated, it combines with various compounds, it has certain reactions to radiation and so on. This provides us with many other expect-

tations. It is indefinitely great, fuzzy at the edges, and constantly changing. Language is an internalized stimulus for his body of expectations.
(Schon, 1963, s. 5-6)

Notera föreställningen om concept som en inlärningsprocess. Inläring kan betraktas som interaktion med nya begrepp.

Ett begrepp (concept) har generalitet i samma bemärkelse som verktyg har generalitet. De kan användas i mer än en situation. Abstraherade från sina användningssituationer kan de betraktas som former eller gestalter. En gestalt ser olika ut beroende på vilken aspekt man ser den ur. På samma sätt har ett begrepp många olika innebörder beroende på hur man betraktar det. Begrepp kan inte skiljas från teori. Den vanliga uppfattningen att teorier byggs upp av begrepp vänder upp och ned på den verkliga processen. Begrepp är fyllda med teori. Begreppet massa t ex är en del av vår föreställning om Newtonska fysiken. Detta innebär att utveckling av nya begrepp innebär utveckling av nya teorier eller snarare utveckling av nya förväntningar i hanterandet av omvärlden (jfr Schon, 1963).

När vi en gång har lärt oss att betrakta ett fenomen på ett visst sätt är vi mycket benägna att uppfatta liknande fenomen på samma sätt. Utveckling av nya begrepp innebär att vi bryter det invanda sättet att betrakta vissa typer av fenomen innan det nya begreppet, föreställningen kan utvecklas. Det är viktigt att skilja mellan begreppen och de situationer, på vilka de är tillämpliga. Följande exempel klargör skillnaden mellan ett nytt begrepp och en ny tillämpning av ett gammalt begrepp:

Perhaps most significant is the distinction between a new concept and a new concept of "this".

A chemist tests a liquid and finds that it is an organic solvent - he forms a new concept of the liquid - but the concept "organic solvent" does not change.

There are concepts in chemistry - like 'stereo-regular polymer' - which are new for the culture of chemistry as well as for the specific things to which they are applied.
(Ibid., s. 9-10)

Gestaltpsykologerna betraktar framträdandet av nya begrepp i problemlösningssituationer som insikt.

Schon tar upp fyra olika sätt att betrakta det nya i termer av det gamla:

1. En jämförelse kan leda till att två saker som vi varit vana att tänka på separat med samma begrepp är lika eller olika i vissa avseenden. Jämförelsen kan leda till att ett nytt begrepp bildas. Om vi t ex jämför den ryska medelklassen med den amerikanska ser vi vissa likheter och olikheter som ger upphov till krav på nytt begrepp.
2. Genom misstaget att behandla en ny situation under ett gammalt begrepp kan bildandet av ett nytt begrepp initieras. Bildandet av nya begrepp leder i typfallet till fel. Missstag leder ofta till frustrationer och det är i sådana situationer som nya begrepp utvecklas.
3. Tillämpningen av ett begrepp på ett exempel (tillämpning, igenkänning, identifiering) kan ge upphov till förändringar i själva begreppet.
4. Begrepp kan också förändras genom att det utsträcker till situationer utanför dess ordinära användningsområde. Detta medför att begreppet kommer att inkludera ett exempel som är nytt för dess ordinära tillämpning.

Med "displacement of concepts" menar Schon något annat. "Displacement" är den process genom vilken en gammal teori överföres på en

ny situation. All bildning av nya begrepp, alla förändringar i begrepp inkluderar upptäckt av världen som den är, dvs utveckling av ett nytt sätt att betrakta världen.

Metafor är ett begrepp i Schons framställning som är intimt relaterad till "displacement of concepts". Med metafor avses att man ger en sak ett namn som tillhör något annat.

Språkets metaforer kan betraktas som indikationer på begrepp i olika utvecklingsstadier precis på samma sätt som fossiler förklaras som indikationer på levande varelse i olika utvecklingsstadier.

Överföringsprocessen av en metafor på en ny situation kan beskrivas ur fyra olika aspekter eller faser. Överflyttningen av ett gammalt begrepp till en ny situation betecknar skapandet av metaforen. I denna fas etableras den första symboliska relationen mellan de gamla och de nya. Tolkningen utgöres av att ett begrepp från den gamla metaforen tillskrives en specifik aspekt av den nya situationen. Modifieringen avser den process i vilken den gamla teorin och den nya begreppsstrukturerade situationen modifieras på olika sätt för att passa varandra. Den fjärde fasen betecknar den process där metaforens gamla innebörd dör bort.

Schon framhåller att innan metaforen utvecklas har vi en symbolisk relation mellan den gamla teorin och den nya situationen. Denna relation har karaktären av en antyden om likheter i relationer. Genom denna antydan tages den gamla teorin som ett program för att utforska den nya situationen. Metaforer är sätt att namnge olika aspekter på den nya situationen och därigenom fixera och kontrollera den. Själva etablerandet av denna symboliska relation utgör ett centrum för förändring och ett program för utforskning av förändring, där förändring inte tidigare var konkret tänkbart.

Följande schematiska beskrivning av den symboliska relationsprocessen klargör skillnaden mellan denna situation och den då ett begrepp tillämpas på ett känt fall: en gammal teori A är i en symbolisk relation med en ny situation B när

1. det finns en antydning om att B är lik A
2. A tas som ett program för utforskning av B
3. vid utförandet av detta program överföres förväntningar från A till B som projektiva modeller
4. för var och en av dessa projektiva modeller betraktas aspekter i A som relaterade på A-liknande sätt där vi tidigare inte varit uppmärksammade på dessa relationer i A.

Tillämpningen av ett begrepp på ett känt exempel kännetecknas av att när ett begrepp A appliceras på ett fall B återfinns A i B utan någon förändring i det sätt på vilket A uppfattat.

Valet av metafor i en ny situation hänger samman med metaforens förmåga att generera nya idéer avseende lösning på ett problem i en given situation.

Språkutveckling kan ha två olika utgångspunkter: För det första kan man börja med ett problem och söka efter en metafor vilken när den utvecklas ger en hypotes för en lösning - problematisk undersökning. Det andra sättet är att börja med en metafor och utveckla den och utveckla de hypoteser den ger - spekulativ undersökning.

Metaforen är en process att ta det kända som en projektiv modell för det inte kända vilket under processen leder till ett nytt sätt att se även det kända. Härigenom omstruktureras den gamla teorin vid konfrontationen med den nya situationen för vilken den ej är projektiv modell. Projektionen är en form av begränsad

fri association i vilken varje association byggs runt det stimuli som projekteras på och som ger upphov till ett nytt perspektiv. Språkutvecklingsprocessen ger upphov till nya hypoteser och serier av hypoteser där var och en fungerar som en projektiv modell för den efterföljande.

Det är väsentligt att notera att nya begrepp inte kommer fram från ingenstans eller från mystiska externa källor. De kommer från gamla. Nya begrepp växer fram från interaktioner med gamla begrepp och nya situationer där det gamla begreppet inte används oförändrat på ett nytt fall utan fungerar som en projektiv modell för nya situationer vilket samtidigt medför att de gamla begreppen kommer att betraktas på nya sätt.

Teorigenerering som utvecklingsprocess

Författarna Glaser & Strauss (1968) beskriver en metod för utveckling av språk (generering av en teori). Grundläggande är forskningsprocessens karaktär av inlärningsprocess där datainsamling, kodning och analys sker simultant. När forskaren går in på ett för honom nytt område eller situation, har han i regel kunskap om vissa konkreta begrepp beträffande de stora dragen i de strukturer och processer som karakteriserar de situationer han studerar. Detta ger honom ett visst initialt fotfäste. Men han känner inte dessa begrepps relevans för de problem han är intresserad av - detta problem växer fram under forskningsprocessen. Författarna påpekar att det ofta kan vara lämpligt att ignorera såväl den teoretiska litteraturen som facklitteraturen avseende det studerade området i början av forskningsprocessen. Härigenom reduceras risken att forskaren ägnar sig åt att välja ut data som passar in i vissa teorier i stället för att inrikta sig på att låta det speciella området och situationen generera begreppen. Ett krav på forskaren är att han är teoretiskt sensitiv så att han kan formulera en teori då den växer fram från data. Denna känslighet sam-

manhänger dels med forskarens personlighet och temperament, dels med förmågan att ha teoretisk insikt i forskningsområdet och förmåga att göra någonting av sina insikter. Forskningens karaktär av inlärningsprocess innebär att endast den första insamlingen av data kan planeras och den fortsatta datainsamlingen styrs av de framväxande begreppen.

Forskaren betraktar alla påståenden om händelser som berör problemområdet som data. Detta gäller också existerande teorier och personliga erfarenheter.

Begreppen utvecklas från data. Fakta om problemområdet ger upphov till begreppskategorier. Dessa fakta används sedan för att illustrera den genererade kategorin. De utvecklade begreppen skall vara analytiska dvs tillräckligt generaliserande för att beteckna karaktistikorna av konkreta enheter och inte enheterna själva. De skall vidare ge en "meningsfull bild" av fenomenet samt belysas med träffande illustrationer som gör det möjligt att förstå deras innebörd genom att koppla den till den egna erfarenheten.

Ett begrepp är fristående från data. Att begreppet genereras från data innebär att det indikeras av ett data som senare utgör endast en av flera indikationer på just detta begrepp. En egenskap i en kategori är en begreppsmässig aspekt eller element i kategorin. Både kategorier och egenskaper är begrepp som indikeras av data och är alltså inte själva data. Då en teori utvecklas tenderar de begrepp som härrör från den konkreta situationen att bli etiketter som används för de faktiska fenomenen som sedan förklaras med hjälp av de konstruerade begreppen.

På ett ganska tidigt stadium i forskningsprocessen framträder kärnkategorierna dvs de kategorier som har störst förklaringsförmåga. Det är i första hand dessa som bör utvecklas så fullständigt som möjligt.

I den fortsatta forskningsprocessen inriktas datainsamlingen på att vidareutveckla de framväxande kategorierna. De data utväljs som möjliggör generering av så många egenskaper hos kategorierna som möjligt och som gör det möjligt att relatera kategorierna till varandra och till deras egenskaper - teoretisk relevans. Olika typer av data ger olika perspektiv från vilken kategorin kan förstås och egenskaper utvecklas. Det är därför viktigt att arbeta med olika typer av data t ex från intervjuer, från surveyer, anekdoter, jämförelser etc. Genom att jämföra situationer där fakta är lika och olika kan man maximera möjligheterna att upptäcka kategorier och utveckla och relatera deras egenskaper. Härigenom ökas kategoriernas generalitet och förklaringsförmåga. Kriteriet för att bedöma när man skall stoppa insamlingen av data i olika grupper i samband med en kategori utgör kategorins teoretiska mättnad vilket innebär att några ytterligare data som kan utveckla kategorins egenskaper är svåra att finna. Vid försök att nå mättnad maximerar forskaren olikheterna i sina grupper för att maximera variationen av data med bäring på en kategori.

Karaktären hos språket eller teorin som en process kräver att datainsamling, kodning och analys göres tillsammans så mycket som möjligt. Teorin som process innebär att den ständigt utvecklas och aldrig utgör en perfekt produkt.

II. FORSKNING SOM EN INLÄRNINGSPROCESS

Bakgrund

Vid studier av komplicerade samhällssystem kan vi inte förstå hur systemet fungerar genom att ur ett stort antal fall analysera ett fåtal faktorer som bryts ur det sammanhang i vilket de ingår. Det krävs ett annat synsätt. De problem vi är intresserade av har att göra med utvecklingsproblem och förändringsprocesser i ett komplicerat samhällssystem, som måste betraktas med utgångspunkt från hur de påverkar, och påverkas av, systemets totala utformning och funktion.

Detta indikerar det omöjliga i sökandet efter enkla samband (jfr vår diskussion om orsak/verkananalyser). I stället har systemutgångspunkten och språkutvecklingsansatsen varit vägledande. I det följande vill vi ta upp några föreställningar om forskning som en successiv inlärningsprocess, och speciellt knyta det till diskussionen om vilka systemegenskaper man abstraherar och tar fasta på och om hur språkutvecklingsprocessen - utvecklingen av nya begrepp och kategorier - lämpligen utformas.

Teorigenerering eller teoriverifiering

Glaser & Strauss (1968) talar om två olika utgångspunkter för forskning, teorigenerering eller verifiering. Detta är den grundläggande schematisering som författarna använder sig av. Teorier grundade i och framvuxna från data är basen för generering av nya teorier. Logisk-deduktiva teorier, ofta härledda från s k "grand

theories", är basen för verifiering. Är verifiering den huvudsakliga målsättningen riskerar forskaren att avskärma sig från sådana observationer som inte passar in i existerande mönster.

Forskaren kommer också att gå miste om de upptäckter han eventuellt skulle göra genom att dessa faller utanför de i förväg uppställda kategorierna. Är avsikten att generera en teori, är forskaren i stället mera mottaglig för nya perspektiv som kommer att förändra och utveckla teorin.

Författarna skiljer mellan "teoretisk sampling" och "statistisk sampling". Är syftet att verifiera eller beskriva är det viktigt att samla in så mycket data som möjligt om de ingående delsystemen och göra en ingående och fullständig beskrivning av totalsystemet. Teoretisk sampling ställer däremot inte krav på största möjliga täckning av totalsystemet mer än i första skedet av forskningsprocessen. Denna grundsyn baserar Glaser & Strauss på att de väsentliga kategorierna och aspekterna ("core categories") i systemet växer fram på ett relativt tidigt stadium i forskningsprocessen och tjänar som selektionskriterier för datainsamlingen. Teoretisk sampling inriktas därför på att samla in data för dessa kategorier för att generera egenskaper och relationer. Fördelen med teoretisk sampling, till skillnad från statistisk sampling, är att forskaren inte avskärmar sig från inlärningseffekter under forskningsprocessens gång. Den framväxande teorin pekar på det nästa steget i datainsamlingen.

När det gäller att bestämma styrkan i relationerna ger den teoretiska samplingen mycket begränsad vägledning. Det krävs statistiska metoder för att bestämma denna.

Ett sätt att öka möjligheterna att upptäcka och utveckla nya begrepp är, enligt vårt synsätt, att tidigt i forskningsprocessen klargöra innehållet i och gränserna för den teoretiska föreställ-

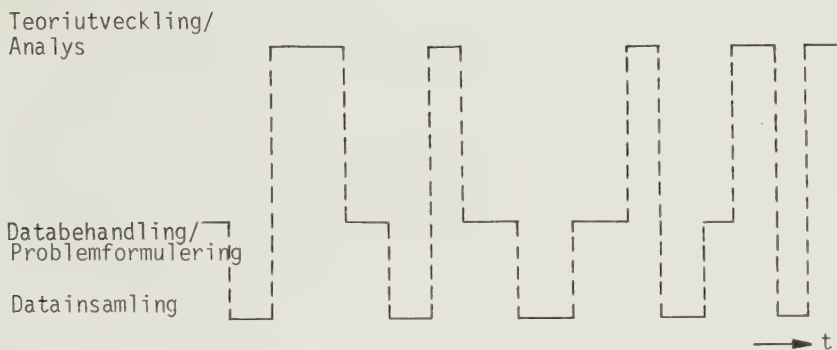
ningsramen. Syftet är därvid framför allt att öka möjligheterna att upptäcka nya kategorier i systemet. Om man inte medvetandegör sin föreställningsram, har man heller inte så stora möjligheter att upptäcka avvikelser eller nya fenomen och kategorier. Man har helt enkelt inte någonting att observera avvikelser ifrån! En medveten föreställningsram förser forskaren med ett "nät" med vars hjälp han kan fånga upp sådana. Genom att konfrontera föreställningsramen med data, kan man upptäcka sådana data som inte passar in i den existerande föreställningsramen. Enligt Kaplan (1964) är det just sådana "cryptic data" som faller utanför den existerande föreställningsramen som ligger till grund för utvecklingen av nya teorier.

Inlärningsprocessens temporala aspekter - processsyn

Av avgörande betydelse för inlärningsprocessens effektivitet är de temporala aspekterna av datainsamling, bearbetning och analys. Forskning vars syfte är att upptäcka teorier ställer krav på att alla tre procedurerna pågår simultant i största möjliga utsträckning. När det gäller verifiering ser man i regel forskningen som en sekventiell process, där de ömsesidiga relationerna inte beaktas utan förloppet betraktas i stort sett som en serie avgränsade delaktiviteter.

Teoretisk sampling är den process av datainsamling för teori-generering genom vilken analytikern samtidigt samlar in, bearbetar och analyserar sina data och beslutar om vilka data man skall samla in i nästa steg och var man skall finna dem, i syfte att utveckla sin teori, när den växer fram. Denna datainsamlingsprocess kontrolleras av en framväxande teori. De initiala besluten för datainsamling baseras endast på ett generellt perspektiv och inte på en förutfattad teoretisk företeelse.

(Glaser & Strauss, 1968, s. 45)



Figur 1. Forskning som en inlärningsprocess. Samtidig datainsamling, databearbetning och teoriutveckling. (Hypotetiskt exempel.)

Forskningsprocessen får ett utseende som kan åskådliggöras i figur 1 ovan. Problemformuleringen leder till att datainsamlingen inriktas på speciella aspekter och nödvändiggör ett studium av existerande teorier inom området. Detta kan i sin tur leda till nya typer av datainsamling eller förändrad databearbetning och problemformulering. Det senare kan leda till att nya data för helt andra aspekter måste samlas in, som i sin tur reviderar den teoretiska föreställningsramen.

Processen avbildar de starka, ömsesidiga relationerna mellan de olika nivåerna och lägger stor vikt vid en successiv utveckling av den teoretiska föreställningsramen grundad i data. Den innebär också att teorin genererar sin egen selektivitet i datainsamlingen.

Glaser & Strauss syn på forskningsprocessen har en rad likheter med Hirschmans & Lindbloms (1962) föreställningar om ekonomisk utveckling och beslutsprocesser. Framför allt ifrågasätter dessa den traditionella målsynen och poängterar att processerna vid ekonomisk utveckling eller problemlösning inte får ses som en sekventiell process utan måste bygga på ett successivt besluts-

fattande. Under själva processen lär man sig nya saker och förutsättningarna för planering och beslutsfattande förändras.

One problem deserves to be mentioned again. The processes of economic development, research and development and policy-making must all rely on successive decision-making because they all brake new, uncertain ground. Therefore these processes must let themselves be guided by the clues that appear on route. Snags, difficulties, and tensions cannot be avoided, but must on the contrary be utilized to propel the process further.

(Hirschman & Lindblom, 1962)

Normann (1973) diskuterar ett alternativ till den traditionella planeringsfilosofin, "målsyn", denna "processyn" utmärks av:

att man inte formulerar mål i form av framtida tillstånd, vilka man avser att uppnå, utan att man formulerar en vision av ett framtida tillstånd, byggt på alla de insikter man har vid tillfället för visionens formulering. Med utgångspunkt från denna vision formulerar man därefter ett eller flera parallella första steg i en process. Efter genomförandet av dessa processteg, utvärderas erfarenheterna, förändras visionen med hänsyn till det nya aktuella kunskapsläget, samt formuleras nya processteg. Planeringen sker således i form av att man har en rörlig vision, som dels blir styrande för inläringen men vars förändringar dels också innebär ett mått på inläringen. Utöver denna rörliga vision sker planeringen i termer av "nästa steg" som är härlett utifrån det aktuella kunskapsläget och inte specificerat av en i förväg gjord plan.
(s. VI:31)

Ofta används begreppen "mål" och "vision" omväxlande och på ett sätt som gör dem utbytbara mot varandra. Vi vill emellertid försöka urskilja två olika betydelser som anknyter till målens/visionernas funktion i det studerade systemet. När det gäller uppställda mål ligger tyngdpunkten på negativ feedback, avvikelserna från målen tolkas som behov av korrekativa åtgärder, element som hotar förändra målen måste neutraliseras.

Visionsbegreppet är i högre grad kopplat till positiv feedback, där det läggs stor vikt vid avvikelser och en noggrann utvärdering av dessa, vilken får påverka utvecklingen. (Avvikande personer, regioner, etc betraktas inte som "de har inte fattat målen" utan som källor till utveckling och förändring). Inläring är i högre grad förknippat med visionsbegreppet än med målbegreppet.

Mål	-	Tyngdpunkten lagd på negativ feedback
Vision	-	Tyngdpunkten lagd på positiv feedback

Systemfilosofin

En viktig del i vår grundläggande metodsyn är att det är nödvändigt att studera ett komplicerat system ur många olika aspekter för att förstå dess funktion. Vad som sker i ett system av den karaktär, som vi har valt att studera, måste man i de flesta fall förklara med utgångspunkt ifrån systemets egenskaper som helhet och inte från enskilda faktorer eller komponenter. Detta innebär ett accepterande av att studiet av system som präglas av hög komplexitet dels inte kan ske genom ett godtyckligt utplockande av enskilda delar av systemet och dels inte kan ske under antagandet att relationer mellan olika delar av systemet låter sig beskrivas som enkla orsak-verkansamband. Medan traditionell samhällsvetenskaplig forskning många gånger är inriktad på att genom jämförelser identifiera och beskriva regelbundenneter och statistiska samband är systemsynsättet mera inriktat på att förstå ett unikt system. En följd härav är att medan traditionell forskning studerar ett litet antal variabler i ett stort antal fall är systemanalytikern inriktad på att relatera olika observationer i ett bestämt system till varandra och det totala systemet.

Polanyi (1969) uttrycker förutsättningarna för förståelse av en helhet på följande sätt:

Viewed in themselves, the part of a machine are meaningless, the machine is comprehended by attending from its parts to the joint function, which operates the machine.

Angyal (1941) diskuterar nödvändigheten av att bygga upp en begreppsapparat med vars hjälp man kan beskriva "helheter".

Our scientific thinking consists prevalently in the logical manipulation of relationships. But the structure of wholes cannot be described in terms of relationships as, however, been repeatedly pointed out by many writers. While accepting the premise that wholistic connections cannot be resolved into relationships, some authors have implied that the pattern or structure of wholes does not lend itself at all to logical manipulation ... Here the attempt will be made to demonstrate that there is a logical genus suitable to the treatment of wholes. We propose to call it system. (Ibid.)

Ekvifinalitet och multifinalitet

Den klassiska kausalitetsprincipen framhöll att identiska förutsättningar gav upphov till identiska effekter, och tvärtom. Vid studiet av öppna system omformulerades denna sats genom att begreppen ekvifinalitet och multifinalitet infördes. Med ekvifinalitet menas att system kan uppnå samma slutposition trots att de utgår från olika förutsättningar och går olika vägar. Med multifinalitet menas att samma initiala villkor kan leda till olika slutpositioner.

Detta kan få olika implikationer om man försöker att applicera enkla orsak-verkanmodeller på sådana system. För det första kan man inte enbart, genom att studera de initiala villkoren, på ett enkelt sätt förutsäga systemets framtida tillstånd. För det andra kan det vara omöjligt att förklara skillnaderna mellan två olika slutpositioner enbart genom att historiskt beskriva de initiala förhållandena och orsakssammanhangen. Om en historiker skulle försöka finna "orsaken" till uppkomsten av en stad på en viss punkt i ett homogent landskap skulle han misslyckas i att finna en tillräcklig förklaring där. Inte heller kan den förste bonden krediteras för grundandet av staden. (Maruyama, 1963, s. 305)

De båda finalitetsbegreppen ger själva processen en avgörande betydelse för systemets struktur och funktion. Det blir fruktlöst att enbart försöka härleda dessa till systemets tillstånd vid en bestämd tidpunkt eftersom dessa kommer att påverkas av egenskaperna i utvecklingsprocessen.

De konsekvenser som detta har fått för vår syn på systemanalys är framför allt att vi har försökt tillägna oss en processsyn kopplad till en struktursyn. Detta innebär bl a att vi har försökt förstå karaktären hos förändringsprocesserna som en konsekvens av egenskaper i den organisatoriska strukturen - och tvärtom.

Maruyama (1963) utgår från biologiska utvecklingsprocesser och identifierar två viktiga ingredienser: dels en uppsättning regler som bestämmer och genererar utvecklingsriktningen, dels en interaktionsprocess mellan de ingående komponenterna i utvecklingsprocessen.

The amount of information to describe the resulting pattern is much more than the amount of information to describe the generating rules and the positions of the initial tissues. The pattern is generated by the rules and by the interaction between the tissues. In this sense, the information to describe the adult individual was not contained in the initial tissues at the beginning but was generated by their interactions.
(s. 310)

Buckley (1967) utgår från detta synsätt i diskussionen om utvecklingen i sociala system. Våra normer, lagar och värderingar innehåller inte tillräckligt mycket information och kunskap för att generera det sociokulturella mönstret. I stället utvecklas komplexa sociala system genom dessa regler, den interaktion dessa ger upphov till och den nya kunskap och de reviderade regler som denna interaktion genererar.

Norms and values, and hence roles and institutional structures in general, do not specify concrete behaviours; they are more or less general rules or guides, and do not contain enough 'information' to the detailed operation of the system or to 'map' more than a small part of the 'variety' of the environment of the internal system. The dynamic-system model denies that the sociocultural system can be adequately characterized as a pre-programmed machine; the notion of complex adaptive organization suggests rather the generation of alternatives which are continually being selected during the process of operation by decision-making units. In this process, sociocultural structures of all levels of complexity may be generated, maintained, elaborated, or changed. (s. 159)

Avvikelseförstärkande ömsesidiga beroendeförhållanden

Inom cybernetiken har man framför allt varit intresserad av att studera självreglering och jämviktssystem. Biologiska, mekaniska och sociala system och processer har studerats utifrån avvikelsemotverkande feedbackmekanismer. Avvikelser från ett önskvärt jämviktsläge har mötts av åtgärder som syftar till att återställa systemets jämvikt.

Genom en sådan intresseinriktning har man ägnat mindre uppmärksamhet åt att utveckla modeller och föreställningar i syfte att förklara och förstå strukturförändringar och förändringsprocesser.

Maruyama (1963) lägger tyngdpunkten på system där de ömsesidiga beroendeförhållandena är avvikelseförstärkande.

Such systems are ubiquitous: accumulation of capital in industry, evolution of living organisms, the rise of cultures of various types, interpersonal processes which produce mental illness, international conflicts, and the processes that are loosely termed as vicious circles and compound interests, in short, all processes of mutual causal relationships that amplify an insignificant or accidental initial kick, build up deviation and diverge from the initial condition. (s. 304)

Maruyama ger ett exempel på utvecklingen av en stad från en punkt i ett homogent jordbruksområde. En bonde börjar bruka jorden och efter hand följer flera bönder hans exempel, öppnar verkstäder och affärer. Gradvis växer en by fram, som så småningom utvecklas till en stad.

The secret of the growth of the city is in the process of deviation-amplifying mutual positive feedback networks rather than in the initial condition or in the initial kick. This process, rather than the initial condition, has generated the complexly structured city. It is in this sense that the deviation-amplifying mutual causal process is called morphogenesis.
(s. 305)

För att förstå varför två system, med samma initiala förutsättningar, har uppnått olika stadier räcker det således inte att förklara det utifrån enkla orsak-verkanrelationer. Det gäller i stället att försöka förstå själva processen som karakteriseras av positiva feedback nätverk med avvikelseförstärkande effekter.

Wilkins (1965) utgår från en undersökning i vilken man har misslyckats med att förklara skillnaderna mellan narkotikaproblemen i USA och England, i någon fundamental skillnad mellan sättet att hantera narkotika eller i de medicinska värderingarna mellan de bägge länderna.

I think that the simple cause-and-effect types of explanation are inadequate to discuss the problem of addiction, and indeed, most forms of human behaviour. It is probable that our lack of success in scientific explanations of human behaviour may lie in the fact that we have looked to simple cause-and-effect models in most fields except economics in recent years.
(s. 421)

Wilkins förklaring är i stället att den relativt lilla skillnaden mellan synen på narkotika successivt har gett upphov till en större

skillnad mellan narkotikaproblemen genom en avvikelseförstärkande process. (Se Wilkins för en fullständig analys.)

This type of model makes it unnecessary to show that the major causal factor has been identified. Because of the amplification through feedback, initially small differences, perhaps even due to chance variations in the network, could build up to quite large forces.
(s. 425)

En viktig utgångspunkt för vår analys är att det många gånger inte går att identifiera ett hierarkiskt orsakssammanhang mellan olika problem eller element. Många gånger hänger problem och orsaker i stället samman på ett sådant sätt, att de ömsesidigt och successivt förstärker varandra och bildar skonda cirklar. Man kan därvid svårligen skilja mellan orsak och verkan.

Systemanalytiska modeller

Analogier ifrån sk jämviktssystem (maskiner, levande organismer) till mera komplexa sociala system har under en lång tidsperiod dominerat samhällsvetenskapernas teoriutveckling. Först under senare år har man utvecklat teoretiska modeller och föreställningar i syfte att förklara och förstå förändringsprocesser i sociala system. Att dra analogier mellan organiska och mekaniska system å ena sidan och sociala system å andra sidan har emellertid medfört, att vissa egenskaper i sociala system starkt betonats, medan andra - och viktigare - icke uppmärksammats. Detta har bl a berott på att många av de viktigaste egenskaperna hos mekaniska system och levande organismer inte har stämt överens med egenskaperna i sociala system. Vi skall i det följande ge några exempel på hur de olika modellerna ger upphov till olika frågor, förklarar olika fenomen och belyser olika aspekter.

Den mekaniska jämviktsmodellen

Grundläggande egenskaper i den mekaniska modellen är att den består av relativt enkla komponenter som är relaterade till varandra genom energirelationer (Buckley's terminologi). Strukturen är rigid så till vida, att relationerna inte bör förändras mer än inom mycket snäva gränser för att systemet skall bestå. Systemet är slutet och har inget utbyte med sin miljö. Det har därför inte heller några feedbackmekanismer som kan möjliggöra endogen inlärning och strukturförändring.

Att använda en sådan modell för att analysera ett komplext socialt system uppvisar uppenbara brister. Framför allt genom att sociala system lär sig och utvecklas och är föremål för ständig förändring snarare än i jämvikt ("equilibrium").

Den cybernetiska modellen

Ett grundläggande tema för cybernetiken är reglering och kontroll i öppna system. Den har framför allt koncentrerat sig på självreglering i mekaniska system, homeostas i organismer och på stabila tillstånd i sociala system.

Cannon (1939) inför homeostasbegreppet framför allt för att undvika att använda jämviktsbegreppet vid diskussion om system som är i grunden labila.

De konstanta förhållanden som upprätthålls i kroppen skulle kunna kallas jämvikt (equilibrium) men detta ord har fått en ganska exakt betydelse, då man använder det i samband med relativt enkla, slutna system, där kända krafter balanseras. Den koordinerade, fysiologiska processen som upprätthåller de flesta jämviktslägena i organismen är så komplex och så karakteristisk för levande organismer, att jag har föreslagit ett speciellt begrepp för sådana lägen, "homeostas". (Buckley, 1969, s. 258)

En viktig aspekt av den cybernetiska modellen är att det rör sig om ett öppet system med utbytesrelationer med sin miljö. De har egenskapen att en del av deras output återföres till input för att påverka kommande output, dvs feedbackmekanismer, som möjliggör en förändring av systemets beteende. Systemets feedbackmekanismer svarar för att hålla systemet i jämvikt eller homeostas och upprätthålla den existerande strukturen (negativ feedback). Exempel som ofta används är luftkonditioneringssystem som har vissa målparametrar inbyggda och som reagerar korrektivt på förändringar som inte ligger inom parametergränserna. Temperaturreglering i fysiologiska system är av samma art.

Buckley säger:

In addition to the indiscriminate equation of the equilibrium and homeostasis principles, it should be noted that the implication logically to be drawn is that if the temperature of the animal were not kept within limits it would change its structure - which of course it does, on a rather Pickwickian sense. The basic point here is that whereas mature organisms, by the very nature of their organization, cannot change their given structure beyond very narrow limits and still remain viable, this capacity is precisely what distinguishes sociocultural systems.
(Buckley, 1968)

Då man har att göra med sociala system, är det inte huvudsakligen de strukturbevarande egenskaperna som är väsentliga, utan framför allt de strukturutvecklande och strukturförändrande (Buckley's terminologi).

Homeostas och negativ feedback kan inte förklara hur system lär sig och förändras.

Den sociala inlärningsmodellen

Komplexa sociala system består i regel av element som i sig är

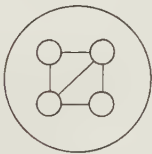
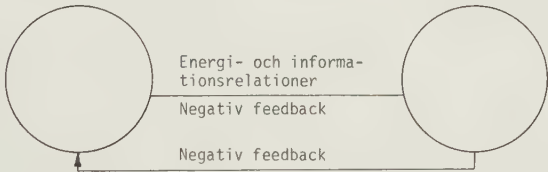
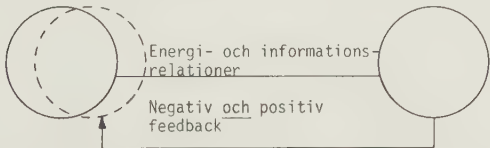
komplexa. Relationerna är i högre grad informationsflöden än energiflöden. Feedbackmekanismerna är inte bara avvikelsekorrigerande utan också avvikelseförstärkande (positiv feedback) och systemet har en förmåga att anpassa sig till miljön genom att förändra sin interna struktur.

Buckley's inlärningsmodell börjar med förutsättningarna att det finns en föränderlig miljö och ett system vars överlevande och utveckling beror på i vilken utsträckning man lyckas anpassa sig till och hantera denna miljö.

Detta innebär att ett adaptivt system i första hand måste ha någon slags utbytesprocess med miljön och det måste dessutom finnas en "spänning" mellan systemet och miljön för att utbytesprocessen skall komma igång. Det måste finnas en mekanism i systemet, som svarar för "variation", som kan klara av problemen med att avbilda ny eller mera detaljerad variationsrikedom från miljön i organisationen. Det måste också finnas en uppsättning "selektiva kriterier" med vars hjälp systemet kan välja ut den variation i systemet som bäst överensstämmer med miljöns krav. Slutligen måste det finnas någon "spridningsmekanism" som ser till att de framgångsrika avbildningarna av miljön bevaras och sprides i systemet. (Ibid.)

En viktig egenskap hos sociala system är emellertid strukturutveckling och strukturförändring. Fenomen som anpassning av systemstrukturen till en strukturellt föränderlig miljö, växt (i kvalitativ bemärkelse) eller inlärn timer ger den cybernetiska modellen dålig vägledning om. Begreppsapparaten är anpassad till jämvikt och strukturbevarande, inte förändring och strukturutveckling (Buckley). Den sociala inlärn timermodellen kan ur den här aspekten ses som ett tredje viktigt steg i det att den försöker avbilda sådana viktiga egenskaper i sociala system som strukturförändring och inlärn timer i form av att nya strukturer utvecklas och institutionaliseras. Negativ feedback är viktig för att skydda systemet mot störningar och variationer men positiv feedback är nödvändig för att upptäcka avvikelser och förstärka

införandet av sådana föreställningar som bättre än de gamla förklarar och förmår avbilda dessa i strukturen. Det är inte möjligt att möta förändringar av strukturell karaktär (icke återgående förändringar) genom korrektiva åtgärder och förfining av den existerande strukturen.

<u>System</u>	<u>Relation</u>	<u>Miljö</u>
<u>1. Den slutna jämviktsmodellen</u>  Systemet slutet, statiskt De <u>interna</u> systemrelationerna relevanta		
<u>2. Den cybernetiska modellen</u>  Systemet öppet. Dynamisk jämvikt. Miljö-systemrelationer viktigast. Avvikelseförsvagande mekanismer. Strukturupprätthållande huvudmålet.		
<u>3. Den sociala inlärningsmodellen</u>  Anpassning och strukturutveckling viktig. Strukturutvecklande mekanismer. Positiv feedback. Förändring. Inläring		

Strukturutveckling - informationsrelationer och organisationsstruktur

En fundamental skillnad mellan mekaniska och sociala system är typen av relationer mellan systemkomponenterna (Buckley, 1967).

I mekaniska system kan man tala om energirelationer. Systemets struktur är stel och relationerna mellan komponenterna ger dessa mycket få frihetsgrader (jfr t ex med maskiner).

De viktigaste relationerna i sociala system är informationsrelationer där den energiproducerande komponenten är underordnad själva informationen. Vårt språk, våra skrivtecken eller molekyllarrangemangen hos generna är exempel på "strukturerade variationer", i den meningen att de delar som de innehåller varken är fullständigt slumpmässigt ordnade eller rigida och statiska. Men samtidigt är denna strukturerade variation inte meningsfull om den inte är relaterad till eller stämmer överens med den strukturerade variationen hos någon annan komponent:

En person som talar med främmande språk till någon som inte förstår det utsänder bara en störning vad gäller den senare personen, eftersom det inte finns någon avbildning av den strukturerade variationen av röstenergi hos den repertoar av meningsfulla ljud som är strukturerade i huvudet på personen som lyssnar.
(Buckley, 1967, s. 47)

Informationen får därför inte betraktas som en substans eller konkret enhet utan snarare som en relation mellan uppsättningar av strukturerad variation. Detta får en rad viktiga konsekvenser. När man går från rigida energirelationer till informationsrelationer går man samtidigt från en statisk situation till en dynamisk situation. Speciellt viktigt blir det att förstå hur avbildningen av strukturerad variation går till. Denna är en nödvändig förutsättning för att ett system skall reagera adekvat på

information från ett annat system. Slutna systems typiska reaktioner på förändringar i miljön är "loss of organisation" eller en förändring i riktning mot en upplösning av systemet. Öppna system reagerar på miljöförändringar genom utveckling (elaboration) och förändring av strukturen mot en högre eller mera komplex nivå. Detta beror framför allt på, enligt Buckley, att utbytet med miljön inte är slumpmässigt utan snarare blir selektivt genom de egenskaper till avbildning (mapping) eller kodning, som dessa system har. Detta gäller både för biologiska organismer och komplexa samhällssystem.

Och när vi fortsätter uppför systemnivåerna finner vi att system blir mer och mer öppna i den meningen att de blir involverade i större utväxling med allt fler aspekter av miljön, dvs de har förmåga att avbilda eller vara selektiva i större utsträckning och detaljeringsgrad på variationsrikedomen i miljön.
(Ibid, s. 51)

Man kan tänka sig organismer med slumpmässiga reaktioner på förändringar i miljön och sociala system som förmår utveckla en större variationsrikedom och särskilja mellan olika situationer.

Några grundbegrepp

Variationsrikedom (variety): systemets miljö kan ses som en uppsättning eller samling av mer eller mindre urskiljbara element, tillstånd eller händelser. Skillnader mellan denna uppsättning för olika miljöer ger dessa olika grad av variationsrikedom.

Restriktion (constraint): miljön sedd som en uppsättning element, tillstånd och händelser, kan uppvisa olika grad av stabilitet i relationerna mellan dessa. Från kaos eller fullständig slump då det inte finns några bestämda relationer eller restriktioner, till en högre grad av stabilitet där en händelse är determinerad av en annan händelse. Restriktionerna i miljön är olika.

Avbildning (mapping): när systemet får sådana egenskaper, att det kan skilja mellan och reagera på olika aspekter av miljöns variationsrikedom och dess restriktioner, kan man säga att systemet har avbildat delar av miljöns variationsrikedom och restriktioner i strukturen. Strukturen har blivit isomorph med hänsyn till den ursprungliga variationsrikedomen och systemet blir selektivt relaterat till sin miljö.

Detta är viktiga begrepp, som Buckley använder för att koppla ställningarna om informationsrelationer till organisationsbegreppet.

Strukturutveckling som en selektiv avbildningsprocess

Utvecklingen av nya strukturer i en organisation kan ses som en process där organisationen väljer ut speciella delar av sin miljö och avbildar dessa i sin struktur. Avbildningen kan t ex ske i form av tendenser att handla på ett visst sätt, informationskodning, och nya komponenter och relationer i organisationen.

Den morphogena processen (strukturutvecklingsprocessen) får således karaktären av en selektiv avbildningsprocess genom vilken delar av miljöns variationsrikedom avbildas i organisationens struktur. För att en sådan avbildningsprocess skall komma igång krävs, enligt Buckley, vissa grundläggande egenskaper i organisationen. Dessa har vi tidigare tagit upp när vi beskrivit de viktigaste elementen i den sociala inlärningsmodellen.

REFERENSER

- Alexander, E., 1964, Notes on the synthesis of form. Cambridge, Mass.: Harv. Univ. Press.
- Andersson, T., 1963, Allmännyttiga bostadsföretag. SABO skriftserie 2.
- Angyal, A., 1941, A logic of systems i Emery, F.E., 1969 (ed.), Systems thinking. Harmondsworth, Middlesex: Penguin.
- Ashby, W.R., 1964, An introduction to cybernetics. New York: Barnes & Noble Univ., paperbacks.
- Asplund, J., 1971, Om undran inför samhället. Stockholm: Argos Förlags AB.
- Beer, S., Managing modern complexity. Futures, June and September 1970.
- Beer, S., 1972, Brain of the firm. Allan Lane: The Penguin Press.
- Berger, P.L. & Luckman, T., 1967, The social construction of reality. Garden City: Doubleday/Anchor.
- Berry, D.F., Metcalfe, L. & McQuillan, W., "Neddy" - An organisational metamorphosis. Journal of Management Studies, February 1974.
- Brodén, P., 1973, Den svenska trähusindustrins ställning. Linköping: Linköpings Högskola, Företagsek. inst.
- Bruszt, G. & Normann, R., 1972, Översyn av Köpenhamns kommunala skolväsende. (Intern arbetsrapport, AR-SIAR-133).
- Buckley, W., 1967, Sociology and modern systems theory. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Buckley, W., 1968 (ed.), Modern systems research for the behavioral scientist. Chicago, Ill.: Aldine Publ. Co.
- Burns, T. & Stalker, G.M., 1961, The management of innovation. London: Tavistock.
- Cannon, W.B., 1939, Self-regulation of the body i Buckley, W., 1968 (ed.), Modern systems research for the behavioral scientist, s. 256-258. Chicago, Ill.: Aldine Publ. Co.

- Crozier, M., 1964, The bureaucratic phenomenon. London: Tavistock.
- Crozier, M., 1972, The relationship between micro and macro sociology. Human Relations, vol. 25:3, s. 239-251.
- Crozier, M., 1973, The stalled society. New York, N.Y.: The Viking Press.
- Dahlman, C. & Gärdborn, I., 1974, Några fallstudier av olika delsystem i Bygg-Sverige. (Intern arbetsrapport AR-SIAR-175.)
- Danborg, T., Hammar, G. & Lind, J.-I., 1975, Region i kris. Samhällsorganisatorisk diagnos av sydöstra Skånes växtproblem. Lund: Studentlitteratur.
- Dunn, E.S., Jr., 1971, Economic and social development - A process of social learning. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Dunn, E.S., Jr., 1974, Social information processing and statistical systems - change and reform. New York: Wiley.
- Eklund, B.F., 1973, Hyresgäströrelsens mål och medel. Stockholm: Hyresgästernas Riksförbund.
- Emery, F.E., 1967, The next thirty years. Concepts, methods and anticipations. Human Relations, vol. 20:3, s. 199ff.
- Emery, F.E., 1969 (ed.), Systems thinking. Harmondsworth, Middlesex: Penguin, s. 281-296.
- Erlander, T., 1972, 1901 - 1939. Stockholm: Tidens Förlag.
- Erlander, T., 1973, 1940 - 1949. Stockholm: Tidens Förlag.
- Friend, J.K. & Hunter, J.M.H., 1970, Multiorganisational decision processes in the planned expansion of towns. Environment and Planning, vol. 2.
- Friend, J.K. & Jessop, W.N., 1969, Local government and strategic choice. London: Tavistock.
- Glaser, B.G. & Strauss, A.L., 1968, The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research. London: Weidenfeld and Nicholson.
- Gustafson, L., 1974, HSB under femtio år - en organisationsstudie. Stockholm: HSB:s Riksförbund.
- Gärdborn, I., 1973, Ingredienser i en teori om paradigmbyte i Bostads-Sverige. (Internt UPM-IG-142.)

- Gärdborn, I. & Rhenman, E., 1974, Internationaliseringsstrategier i konsultbranschen - en programutredning. Stockholm: SIAR Dokumentation AB (SIAR-S-65).
- Hainer, R.M., 1965, Rationalism, pragmatism, and existentialism: perceived but undiscovered multicultural problems i Glatt, E. & Shelly, M.W. (eds.), The research society, s. 7-50. New York, N.Y.: Gordon & Breach Science Publ. Inc.
- Hall, A.D. & Fagen. R.E., 1956, Definition of system i Buckley, W., 1968 (ed.), Modern systems research for the behavioral scientist, s. 81-92. Chicago, Ill.: Aldine Publ. Co.
- Hirschman, A.O. & Lindblom, C.E., 1962, Economic development, research and development, policymaking: some converging views i Emery, F.E., 1969 (ed.), Systems thinking. Harmondsworth: Penguin.
- Israel, J., 1972, Om konsten att lyfta sig själv i håret och behålla barnet i badvattnet. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Jonasson, A., 1970, Byggherrarna. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Johnsson, G. & Klingberg, T., 1974, BM - en studie av byggnadsnämnders arbetssätt. Stockholm: Byggforskningen.
- Kaplan, A., 1964, The conduct of inquiry. San Fransisco: Chandler Publ.Co.
- Katz, D. & Kahn, R.L., 1966, The social psychology of organizations. New York: Wiley.
- Klingberg, T., 1973, Statens institut för byggnadsforskning, verksamhetsberättelse.
- Kuhn, T.S., 1970, The structure of scientific revolutions. Chicago: The Univ. of Chicago Press.
- Lindbeck, A., 1972, Hyreskontroll och bostadsmarknad. Stockholm: Industrins utredningsinstitut.
- Lundberg, H., 1972, Misfitanalys - ett alternativ till målanalys? Lund: Lunds Univ., Företagsek. inst.
- Lundevall, O., 1973, HSB genom fem decennier. Stockholm: HSB.
- Maruyama, M., 1963, The second cybernetics: Deviation - Amplifying mutual causal processes i Buckley, W., 1968 (ed.), Modern systems research for the behavioral scientist, s. 304-313. Chicago, Ill.: Aldine Publ. Co.

- Masterman, M., 1970, The nature of a paradigm i Lakatos, I. & Musgrave, A. (eds.), Criticism and the growth of knowledge, s. 59-90. London: Cambridge Univ. Press.
- Napier, I.A., A systems approach to the Swedish building industry. Stockholm: Statens institut för byggnadsforskning. Document D9:1970.
- Normann, R., 1969, Variation och omorientering. En studie av innovationsförmåga. Stockholm: SIAR-S-21.
- Normann, R., 1970, A personal quest for methodology. Stockholm: SIAR-19.
- Normann, R., 1972, Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slumpprocess. En systemstudie av bostadskvoteringen. Lund: Studentlitteratur. (SIAR-S-42)
- Normann, R., 1975, Skapande företagsledning. Stockholm: Aldus. (SIAR-S-46.) (Intern upplaga 1973, Tillväxtorienterad företagsledning.)
- Normann, R. & Rhenman, E., 1974, Om målformulering och effektivitetsmätning i statsförvaltningen. Stockholm: SIAR-S-55. (Intern rapport 1972, UPM-RN-367.)
- Polanyi, M., 1969, Knowing and being. London: Routledge and Kegan Paul.
- Rhenman, E., 1969, Företaget och dess omvärld. Stockholm: Bonniers. (SIAR-S-32.) (Eng.rev.upplaga 1973, Organization theory for long-range planning. London: Wiley. SIAR-18. Svensk rev. upplaga 1975, Organisationsproblem och långsiktsplanering. Stockholm: Bonniers. SIAR-S-59.)
- Rhenman, E. & Stymne, B., 1965, Företagsledning i en föränderlig värld. Stockholm: Aldus.
- Schon, D.A., 1963, Displacements of concepts. London: Tavistock.
- Schon, D.A., 1969, Teknologi och förändring. Stockholm: Norstedts.
- Schon, D.A., 1972, Blindgångare mot framtiden. Stockholm: Norstedts. (Eng. upplaga 1971, Beyond the stable state. New York:Random House.)
- Selznick, P., 1957, Leadership in administration. A sociological interpretation. New York: Harper & Row. (Svensk upplaga 1968, Modern organisationsteori. Stockholm: Prisma.)

- Stinchcombe, A.L., 1965, Social structure and organizations i
March, J.G. (ed.) Handbook of organizations, s. 142-193.
Chicago: Rand McNally.
- Stringer, J., 1967, Operational research for multiorganisations.
Operational Research Quarterly, vol. 18, No. 2.
- Stymne, B., 1970, Values and processes. A systems study of
effectiveness in three organizations. Lund: Studentlitteratur.
(SIAR-17)
- Thompson, J.D., 1967, Organizations in action. New York: McGraw-Hill.
(Svensk upplaga 1971, Hur organisationer fungerar. Stockholm:
Prisma.)
- Vickers, Sir G., 1965, The art of judgment. London: Chapman & Hall.
- Vickers, Sir G., 1968, Value systems and social process. London:
Tavistock.
- Wilkins, L.T., 1965, A behavioral theory of drug taking i Buckley,
W., 1968 (ed.), Modern systems research for the behavioral
scientist, s. 420-427. Chicago, Ill.: Aldine Publ. Co.
- Vollmer, H.M. & Mills, D.L., 1966 (eds.), Professionalization.
Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Zetterberg, H., 1965, On theory and verification in sociology.
New Jersey: Bedminster Press.

Att bo, 1972:6

Att bo, 1973

Att bo, 1974:6

Byggforskningen, rapport nr 108, Från stadsplan till inflyttning.

Bygginstitutioner. Institutet för byggdokumentation, 1973.

Dagens Nyheter 1972-06-21

Dagens Nyheter 1972-07-14

Dagens Nyheter 1973-05-04

Dagens Nyheter juni 1973

Dansk och svensk byggmarknad. Lund: Studentlitteratur, 1969.

Direktiv B, 1974:4. Stockholm: Bostadsdepartementet

Hyresgäster i förening, organisationskurs 1972. Stockholm:
Hyresgästernas Riksförbund.

Kungl. Maj:ts proposition 1974:150, Riktlinjer för bostadspolitiken m m.

Ny byggmarknad. Industrins byggutredning 1968. Stockholm: Byggförlaget.

PU-gruppen intervjuar. 1972.

Sydsvenska Dagbladet 1974-08-27

SKIF 1971: Husbyggnadsprocessen. Stockholm: Svensk Byggtjänst.

SOU 1945:63, Bostadssociala utredningen.

SOU 1970:33, Medel för styrning av byggnadsverksamheten.

SOU 1971:52, Byggandets industrialisering

SOU 1972:40, Konkurrens i bostadsbyggandet

Statens Pris- och Kartellnämnd, 1967. Samordning och splittring inom byggområdet.

Svenska Byggnadsarbetareförbundet, 1972: Utvecklingstendenser inom byggnadsindustrin i Västeuropa.

Tidningen Byggnadsindustrin 1970:6

Tidningen Byggnadsindustrin 1971

Tidningen Byggnadsindustrin 1972:7

Tidningen Byggnadsindustrin 1974:5

Tidningen Byggnadsindustrin 1974:27

Utblick nr 17: Samhällskontroll över byggprocessen. Stockholm: Frihets Förlag.

SUMMARY

Introduction

Housing policy in Sweden at the present time is facing a great many apparently intractable problems. In the immediate post-war years the country's housing policy was in many respects successful, but now problems in the building sector seem to be causing a new crisis in this sphere. In the present study we examined the origins of these problems and the connection between them and certain weaknesses in the structure of the housing policy system.

One of our aims has been to develop concepts and methods for understanding development processes and development problems in complex social systems. We have started from the observation that social systems sometimes appear to suffer from "unresolved" problems which, despite efforts to deal with them, almost seem to grow worse instead of better for the treatment. Another purpose has therefore been to try to find out how far certain theoretical ideas can explain the unresolved problems in Bygg-Sverige.^{1/} We have also tried to determine the connection between unresolved problems in Bygg-Sverige on the one hand, and control systems and organization structure on the other.

Chapter I Method of procedure

Our research process has been guided by some over-arching methodological conceptions about the study of complex social organizations.

1/ Literally "Building Sweden", or perhaps "the Sweden that Builds".

Base in systems theory. It is necessary to study a system's structure and function very carefully, and from many points of view, to be able to reach an adequate understanding and explanation of events.

Historical perspective. Complex social systems are often shaped by changes taking place at different times. Thus, to understand the system, it is necessary to know something about this development process. Present problems are often explained in terms of factors which, on a closer look, turn out to be symptoms of some underlying cause. To make a reliable diagnosis, we need to know about various underlying conditions, and this often requires a historical perspective. Furthermore, there are often important characteristics and development tendencies in social systems which can only be discovered in a historical perspective. Some major development processes, for example, take so long to unfold that they can only be identified over a long period.

Orientation of the problem. In our data processing we have been guided by certain ideas about the nature of problems:

- Different problem levels. It is important to distinguish between symptoms and fundamental problems. Data about problems should be considered in the first place as symptoms. Fundamental problems are derived from one or more symptoms.
- Misfit. One organization theory claims that the efficiency of a system depends on the way its constituent parts support or disturb one another, and on the "fit" between system and environment. Lack of consonance or fit between subsystems, or between the system and its environment, are symptoms of inefficiency (misfit) in the system.

- Problems are interdependent, often forming a complicated nexus. We have used a special technique for charting a nexus of problems, namely the "misfit chart".
- Acute and latent problems. Problems which suddenly become acute often have their roots in factors far back in time.
- Vicious circles. Sometimes problems are interconnected in such a way as to reinforce one another. The problem nexus then assumes the character of a vicious circle.

This report is the result of a research process which began in 1971. Different types of data have been used in the different phases of the project.

1. In the first phase, we concentrated on an overall view of the total Bygg-Sverige system. We made descriptions of some subsystems: the financing system, the proprietor system, the land system, the wage system in the building industry, the purchasing system, the materials industry system and the housing policy system. The data on which these descriptions were based was derived from various surveys, newspaper articles and other publications representing a variety of interests, as well as from a series of interviews with people in various of the relevant organizations: ministries, government departments, trade associations, employee and employer organizations, municipalities and companies.
2. During the last two years we have also been engaged in attempts to help clients to solve development problems in Bygg-Sverige. These assignments have involved three types of study. In one, we have studied the efficiency of organizations in the public administration, in another the strategy problems of companies, and in another some particular industries.

3. A third type of data consists of generally available case studies.

Parallel with the collection of data, we have also been studying the relevant theories as presented in the literature of the subject. The choice of literature has been governed by the collection of data, and vice versa. At the same time we have also been processing data by trying to identify patterns and relations between different factors.

The research process has been in the nature of a successive learning process, in which the emergent theory has guided the collection of data. The collection of data, the formulation of problems and the development of a theory have all taken place parallel and have all influenced each other.

Chapter II Dynamic systems analysis of the development of Bygg-Sverige

We have motivated our particular approach in three ways:

- The loss of the stable state has brought change and change processes into the focus of attention in societal research (cf. Schon, 1971).
- The development of new concepts for interpreting and understanding growth processes in society has become a necessity (cf. Hainer, 1965).
- One of the purposes of our analysis has been, in the first place, and rather than refurbishing and filling out existing theories - to try to open new ways towards understanding development processes in society (cf. Dunn, 1974).

Chapter III Some theoretical starting-points

In interpreting the historical development of Bygg-Sverige and, in particular, of Swedish housing policy, we have made use of the paradigm concept. This concept was developed by Kuhn (1970) in an analysis of the development processes in scientific societies. According to his theory, changes normally take place within a paradigm. Sometimes, however, situations arise in which change instead leads to the growth of a new paradigm. First, however, the emergent situation will have been characterized by a repeated failure, in the face of persistent effort, to solve various fundamental problems. A crisis occurs and an alternative solution emerges which proves to be successful. Masterman (1970), one of Kuhn's critics, has further refined the concept of the paradigm, claiming that Kuhn uses it to reflect three distinct aspects of the scientific society. Masterman speaks of metaparadigms, sociological paradigms and construct paradigms. The distinguishing feature of a paradigm is that it can function when no theory exists. Paradigms can be regarded as a crude tool for the solving of "unresolved" problems. Dunn (1971) has been inspired by Kuhn and has developed a theory of the renewal of paradigms in social systems. Dunn points out that fresh paradigms can only evolve after changes have taken place in the goals and boundaries of the systems involved. The emergence of fresh paradigms implies a radical reorganization of a social system.

From studies of companies and other large organization systems, Schon (1971) has developed a theory of social systems that stresses in particular three aspects: systems theory, technology, and social structure.

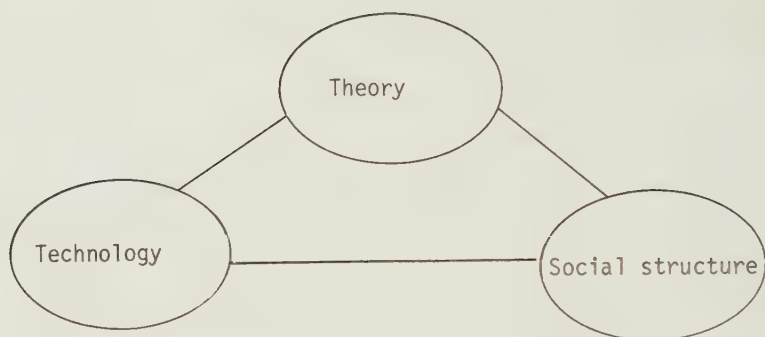


Figure 1. The distinguishing feature of a social system is the complex way in which theory, technology and social structure are interconnected. The social system embodies the theory, to which it gives meaning and content.

The distinguishing feature of a social system is the complex way in which theory, technology and social structure are interconnected. The social system embodies the theory, to which it gives meaning and content. Schon's description of social systems agrees with Masterman's interpretation of Kuhn's paradigm concept.

Schon also indicates two perspectives on social change: the centre-periphery model and the process model. The centre-periphery model is based on three assumptions:

- The innovation to be diffused exists, fully realized in its essentials, prior to its diffusion.
- Diffusion is the movement of an innovation from a centre to its ultimate users.
- Directed diffusion is a centrally managed process of dissemination, training, and provision of resources and incentives.

The process model starts from other assumptions:

- The innovation does not entirely antedate the process of dissemination. It evolves in the course of the process.
- The process does not start from a single source. There are many related sources and reinforcing innovations will probably be involved.
- Initiative, training and the dissemination of knowledge may derive in part from the centre, but the important point is that the reorientation takes place by means of an interaction between deliberate processes (cf. Schon, 1971).

Two organization researchers have particularly influenced our present study. First, we have been influenced by Selznick's distinction between two types of organizational adaptation (Selznick, 1957). Static adaptation means that the structure remains unchanged. Dynamic adaptation means that the structure changes, generating new driving forces, needs and problems. Secondly, we have noted Crozier's theory of the behaviour of bureaucratic organizations. Crozier focuses especially on the role of the power system.

Chapter IV Historical background to the emergence of a social housing policy in accordance with the findings of the Social Housing Commission

This chapter consists of a summary of the Social Housing Commission's analysis of the historical background to the emergence of a social housing policy in Sweden. The Commission played a decisive role in the development and breakthrough of the housing policy. Its historical perspective essentially colours the perception of reality that governed housing policy during the 1930's

and 1940's. The inadequate system of financing was a crucial factor in the housing problems at the turn of the century. During the first world war an attempt was made to develop a housing policy, but the initiative was not followed up. The 1920's showed a notably low level of building activity, and the tentative moves of the war period towards a housing policy were discontinued.

The new initiative to develop a housing policy during the 1930's was triggered off by the unemployment crisis of 1932. Several reforms, directed towards certain neglected groups, were carried through. At the outbreak of the second world war, a new housing crisis arose. The dominating way of tackling it was by the granting of extended credit. The policy that evolved during the first years of the war later constituted the basis of the post-war social policy for housing.

Chapter V Emergence of the social housing policy

Our analysis of the emergence of a social housing policy well illustrates the way that an embryo grows, develops, and influences its environment - even, in essential respects, reshapes it. We point to driving forces in the external situation and the importance of the historical processes. We also try to understand something about the actors, about their interpretations of the situation and their behaviour. The main point of the analysis lies in trying to understand the development of the housing policy: beginning as a seed, it starts to germinate, receives nourishment and grows. The process which began with the creation of the National Association of Tenants' Savings and Building Societies (HSB) in 1923 and continued with the developments of the 1920's, is what we have called the birth. The next stage witnessed a return to the conditions on the housing market that had prevailed before the first world war. We note various spontaneous reactions to the unsatis-

factory state of affairs. The tenants' movement was formed as people came together in groups on local initiative, to fight against poor housing conditions and high rents. The idea of the building societies, i.e. co-operative building companies in which the workers were the owners, came to Sweden from experiments in Germany and England.

Major driving forces behind the creation of HSB in 1923 were the tenants' movement and the trade union movement, both of which had taken up the co-operative idea. We mention the importance of several individual people in the actual establishment of HSB. HSB was a pioneer and an example in the field of social housing policy. It represented a completely new way of looking at housing. It succeeded in building good-quality housing at low cost. It made technical and social innovations. It introduced new bases and methods for calculating the value of buildings. HSB represented a new form of organization. Its development during the 1920's describes a "beneficent" circle with four key components. Strong roots in the popular movement in Sweden made HSB a natural base for recruiting members, spreading information and making propaganda. Furthermore it provided a basis for co-operation with the state and the local authorities.

Social entrepreneurs, i.e. private individuals able to combine resources and the possibility of realizing the new ideas, played a decisive role. HSB was quickly able to show visible results, among other things by building houses of a simple standard but disposing of them at only 1/3 of the price that similar privately built housing commanded on the market. The rapid expansion was self-reinforcing. We point out that the development of HSB resembles the development of a paradigm.

During the 1920's the popular movements were the source of the new thinking. Innovation was unplanned and appeared in different

parts of the country. With the major political change of 1932 when the social democrates came into power, the situation changed and the state began to create new tools for developing its housing policy. The popular movements and the state advanced hand in hand. At the same time there was a shift in the way that changes occurred, and this was to become increasingly marked. The social entrepreneurs who had fought on the barricades during the 1920's now had to watch the initiative gradually pass to the bureaucrats in the new organs. The popular movements who had given impetus to developments, were now being helped by a slowly growing state and municipal bureaucracy which was beginning to assume responsibility for housing problems. The spontaneous experiments and innovations which had previously been the contribution of the tenant-owner building societies, began to be replaced by planned reforms steered by bureaucratic organs. Changes which before had occurred in many different places in the country, began to be concentrated to the Social Housing Commission and the state's National Housing Loan Office.

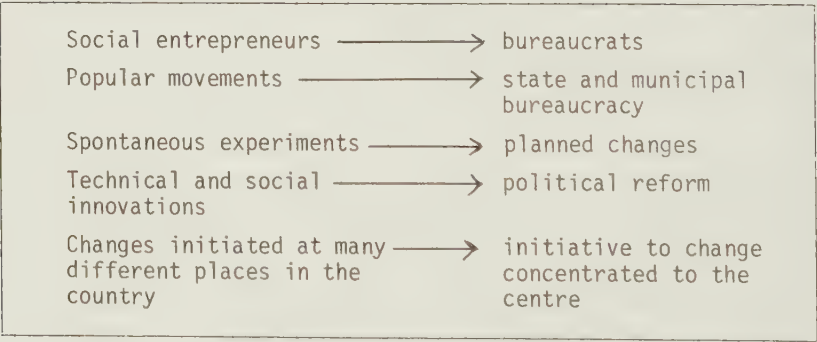


Figure 2. During the 1930's there was a fundamental shift in the technology of change in housing policy

Chapter VI The housing crisis: breakthrough of the social housing policy

At the outbreak of the second world war there was a housing crisis, representing the next turning-point in developments. The crisis called for - and provided the conditions for - radical measures in the housing supply system. The work of the Social Housing Commission during the 1930's had prepared the way for action. A whole series of measures - a "housing package" - was launched within the span of a few years, in order to come to grips with the crisis. General credit support, interest-rate guarantees, rent controls, cost control and technical inspection were all part of the package. The state Housing Loan Office underwent substantial expansion. By its quick and forceful action, the government got the crisis under control. This success had far-reaching consequences for post-war housing policy. The technology for dealing with crises was developed and refined, the organization for dealing with them was expanded and strengthened, and the municipal housing companies received considerable support. The role of HSB was reduced. The housing policy paradigm for the post-war years thereby received its shape. The theory about its role and tasks in society, the technology for fulfilling this role and performing these tasks were determined, and the social structure that embodied the theory and developed the technology had been formed.

Chapter VII Bygg-Sverige - an "ecological" view

The ecological analogy focuses on an organizational system consisting of different components which influence and interact with one another, and which influence and reshape their environment. Each component can be looked at from two angles: as the answer to a problem in the environment, and as a "society within

the society". The components do not float freely in the system; instead they are included in various networks and systems of organizations. Examples are industries, different types of business systems, and so on.

Chapter VIII Emergence of present problems in housing policy

Technology has been a major driving force in shaping the present structure of Bygg-Sverige. Around different materials, production methods and roles in the building process, a variety of professional groups, industries, systems of rules, and institutions have grown up. Parallel to, and interwoven with, the technical development, social housing policy has had a decisive influence on the transformation of Bygg-Sverige. The components/organizations which were created as the tools of a social housing policy, themselves constitute societies subject to change through various types of process. In certain cases the transformation of the system has led to the disappearance of the problems which the "tools" were developed to cure, and the emergence of new ones. But the "tools" live on, more or less as before. They live their own life, no longer fulfilling any real function. One aspect of this process is that the components which are responsible for the shaping, maintenance and running of these systems of rules have come to rely on various types of indirect relations and contacts with the needs of the users - relations that tend to petrify because of the rule system's effect on the "producing" components in the system.

Following the single more or less uncontrolled system of the 1920's, we now have a number of parallel power hierarchies forming an extensive administrative superstructure. This has tended to evolve through a series of self-generating mechanisms.

The complexity of the administrative superstructure has led to fixations and blockages which have helped to reduce society's ability to steer developments.

Since the second world war developments in Bygg-Sverige have been characterized by increasing bureaucratization. We distinguish a number of processes: stratification, politicization, means-becoming-goals, the vicious circles of bureaucratic control, a narrowing of outlooks, power fixations, accumulation of red-tape, de-professionalization. These various processes are interwoven with one another, reinforcing one another like a whole set of mutually supportive vicious circles. The core of this bureaucratization appears to be the detailed centralized systems of norms and rules.

Chapter IX Strategies for creating "beneficent" development circles in Bygg-Sverige

In chapter VIII we studied the genesis of vicious circles of problems. In this chapter we illustrate some ways of bringing about "beneficent" development circles. First we show how, by developing special business ideas, a company can launch itself on a development process forming a "beneficent" circle. Next we give examples of the difficulties which can arise when a company tries to develop something new. A discussion of two distinct change strategies for increasing development potential in a particular industry illustrates two interpretations of the problem of effecting changes.

Chapter X On control in Bygg-Sverige

In the earlier chapters of this report we tried, in a dynamic

analysis, to understand the processes lying behind today's problems and the present set-up of control systems and organizations. In chapter X we specify in more detail the kernel of these processes: a control paradigm which was once a means but which has now become a goal in itself through incorporation in a number of institutions lacking sufficient adaptability. The basic model which we use assumes that efficiency in control is a function of the "fit" between the design of the control system on the one hand and the problem situation and the organization structure on the other. Thus inefficiencies can be expressed as a lack of consonance or misfit in one or both of these respects. We analyse the basic features of the design of the control system and the basic features of the problem structure, after which we can formulate a set of control problems:

1. The problem of handling dependencies
2. The problem of handling disparities
3. The problem of handling changes
4. The problem of handling the dispersed state of the available knowledge.

Having diagnosed four control problems we then discuss four corresponding ways in which they can be treated.

1. By reimposing a total view, to avoid lopsided control
2. By developing a more elaborate language
3. By developing control as a network
4. By developing a control technology in support of selfregulation.

Our analysis generates a set of hypotheses and questions which call for a more penetrating analysis of the organizational set-up. The present organization of control contributes to the genesis of problems and - even more seriously - to the fact that existing control systems are not subjected to a fundamental revision.

The control organs have internalized the control systems and then not had enough ability to adapt themselves. Control ought to be based on the creation of a structure that facilitates learning and adaptation at the various levels in Bygg-Sverige. Special structures or processes which could hasten the restructuring and transformation of the system should be analysed more closely.

Chapter XI Systems of organizations

Like other theories, organization theory has been marked by the type of situation from which it was derived and in which it was used, namely in the study of individual organizations. It is therefore less well adapted to the study of complex social organizations with multidimensional and often widely dispersed power systems. In chapter XI we note some tentative moves towards the development of a theory directed mainly towards "systems of organizations". We lean towards the network view (cf. Schon, 1972) rather than the hierarchical view of the system of organizations. The concept of the multiorganization - i.e. a system of organizations without any common power hierarchy but with a common task (Stringer, 1967, and Friend & Jessop, 1969) - is fundamental to our subsequent analysis. We discuss some aspects of control in multiorganizations: in particular we use the concepts of a meta-level (Normann, 1972) and institutional regulation. The latter stands for regulation in a system of organizations which is exerted by influencing the organizational set-up. This control technology - "control of control" - stands in sharp contrast to the dominating control philosophy based on direct control from the centre embodied in detailed norms and rules.

In chapter XII we focus our analysis on the organization construction, the control institutions, and the unresolved problems of Bygg-Sverige's new phase of development. Here, too, we start by looking for misfits between organization structure on the one hand and the control systems and the present problem structure on the other. But we also stress that consonance is not enough, the system must have a structure that permits it to adapt itself successively to new problems and to a continually changing situation. We note that the organization structure in the present case agrees badly with the problem structure, and that structural changes across the boundaries are particularly difficult to handle. Also, problems that cross systems boundaries often remain unresolved; in contrast to the functional problems, they can only be tackled by a pooling of resources from several decision areas. They generally provoke changes in the distribution of power, of responsibility and of resources. They cut right across the traditional organizational boundaries. We relate these problems to the multiorganizational structure and claim that they are a natural result of a structure characterized by dynamic conservatism, by domain-prone thinking and by locked power positions. In rigid, petrified systems embodying strong status-quo forces, mechanisms for reorganization are generally little developed. Restructuring is a slow process, if it exists at all. This suggests a need for special structures or processes which can hasten reorganization. Our hypothesis is that this meta-control, or institutional regulation, must be handled at a special level in the system. Since the present controlling organs are supposed to see to the functioning of operational control, while some of their other tasks actually involve altering or affecting the structure, we find that operational control is allowed to interfere with the job of reorganizing. The task of the meta-level would be to take over this "control of the control", i.e. to see that the system's self-regulatory mechanisms function, to

check that the structure of the control organs corresponds to the complexity of the problems, and to identify and develop characteristics in the system that will enable it to develop and change. At the same time we also emphasize the danger of bureaucratic meta-systems. To reorganize and change power structures requires power. Wrong ideas or lack of insight on the part of the meta-system about the system that needs changing can give rise to considerable problems.

Chapter XIII Inadequate ability to learn - lagging control systems and institutions

In chapter XIII we investigate a little more closely the background to the problems of the lagging control systems and institutions. We show how "normal" problem-solving has dominated, i.e. refurbishing the established paradigm and solving problems within its borders. In this chapter we also build further on the analysis presented in chapters III - VIII, which showed how the organizations and control systems of Bygg-Sverige arose and how they were shaped by a series of problems and crises over a long period of time. The visions and dominating ideas that provide a basis for most of the present battery of control systems and institutions, evolved mainly during the 1930's and 1940's and were implemented during the 1940's and 1950's. Control systems were developed above all to be able to handle disturbances and variations efficiently. Because many of the same problems kept recurring, it was possible to develop routines, to create a system of administrative problem-solving and responsibility sharing, and to work up a fair understanding of causal relations. A structure emerged which, in terms of organization theory, must be described as bureaucratic. The problems of 1975 are development problems, structural problems cutting across systems boundaries. Knowledge of the relevant causal relations, i.e. about the effects of

measures taken to deal with the problems, is inadequate. Goals are vague and visions are lacking, it has not been possible to develop genuinely new solutions. A second main hypothesis explaining why there has been no adaptation, is that the design of the power system has obstructed change and that knowledge development has been geared to parts rather than to any consistent whole. The organization structure has also effected the perception, interpretation and channeling of problems. Moreover, a series of rule systems has reinforced the lagging effects by preventing, or significantly reducing, the discovery and interpretation of new problems.

This chapter concludes with a discussion of two problem situations and two problem-solving models.

1. Situations in which it is possible to formulate clear goals and problems and in which knowledge about the relations in the system between treatment and results is good. A more stable structure is possible.
2. Situations in which goals are unclear, the way the problem is actually formulated is the decisive factor, and uncertainty is great. A structure that stimulates development, adaptation and learning. In such situations the learning model must be used.

We also note that at present we seem to lack, in a broad sense, any kind of "technology for development" corresponding to a qualitatively different situation on the housing market.

Chapter XIV Treatment to support the solving of development problems

In chapter XIV we discuss some possible ingredients in the

battery of tools available to the meta-management. We discuss institutional treatment, geared to improving the fit between control systems, problem structure and organization structure, and increasing adaptability. We start from the processes of bureaucratization which we can identify (chapter VIII), the need for special structures and processes which can take care of restructuring activities (chapters X and XII), and the misfit between goals and ambitions on the one hand and, on the other, the development technology, which we have been able to identify in the present situation. Among the various parties active within Bygg-Sverige we have noted contradictory ideas and conflicting reactions to the proposal for a new housing policy (1974-1975). Some actors speak of a radical change and reorientation which will solve the most important problems; others see the housing bill as just another attempt to patch up the old system which will leave many problems unsolved and all the old restrictions intact. By this we do not mean to criticize in the first instance the basic ambition to improve things. But we do point out that the treatment applied is inadequate. Indeed, in certain cases it even runs counter to the original goals or is unsuited to particular groups and organizations. We see this as a divorce between, on the one hand, goals and ambitions and, on the other, the development technology available. People speak of decentralization, de-regulation, new problem situations and so on, but the technology for development, restructuring, etc. is underdeveloped, so that all this really is a desire to exploit the existing control philosophy a little more effectively. Our diagnosis, instead, is that the whole battery of tools for tackling development and change in Bygg-Sverige must be broadened and augmented. We have already discussed what possibilities there are for individual organizations to effect change from within (chapter VIII). Here we shift our standpoint and focus on "meta-action" to loosen up the system and to open the way for a total system, and individual organizations,

which are more able to develop and change.

The chapter concludes with a discussion on meta-action geared to:

1. The power structure
2. Control technology
3. The technology of knowledge development.

